



Financira
Evropska unija



Pridržanje in alternative pridržanju v postopkih mednarodne zaščite in vračanja

Študija Evropske
migracijske mreže

Maj 2022

Omejitev odgovornosti

To študijo je pripravila Evropska migracijska mreža (EMN), ki jo sestavljajo Evropska komisija, njen ponudnik storitev (ICF) in nacionalne kontaktne točke EMN. Poročilo ne odraža nujno mnenj in stališč Evropske komisije, ponudnika storitev EMN (ICF) ali nacionalnih kontaktnih točk EMN, prav tako pa jih njegove ugotovitve ne zavezujejo. Prav tako Evropska komisija, ICF in nacionalne kontaktne točke EMN nikakor niso odgovorni za kakršno koli uporabo predloženih informacij.

Raziskava je bila del delovnega programa za EMN za leto 2021.

Pojasnilo

Študija je bila pripravljena na podlagi nacionalnih prispevkov 25 nacionalnih kontaktnih točk EMN (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK), zbranih na podlagi skupne predloge, ki so jo razvile nacionalne kontaktne točke EMN, da se zagotovi čim večja primerljivost. Nacionalni prispevki so večinoma temeljili na analizi zdajšnje zakonodaje in političnih dokumentov, poročil, akademske literature, internetnih virov ter poročil in informacij nacionalnih organov, ne pa na primarnih raziskavah. Navedba držav članic EU v študiji, ki sledi predstavitvi informacij, kaže na razpoložljivost ustreznega gradiva, ki so ga te države članice zagotovile v svojih nacionalnih prispevkih, kjer je mogoče najti podrobnejše informacije, zato je zelo priporočljivo, da se posvetujete tudi z njimi.

Statistični podatki so bili pridobljeni iz Eurostata, nacionalnih organov in drugih (nacionalnih) zbirk podatkov.

Pomembno je opozoriti, da se informacije v tej študiji nanašajo na stanje v zgoraj navedenih državah do aprila 2021 in zlasti na prispevke njihovih nacionalnih kontaktnih točk EMN.

Nacionalne kontaktne točke EMN iz drugih držav članic zaradi različnih razlogov tokrat niso mogle sodelovati v tej študiji, so pa to storile za druge dejavnosti in poročila EMN.

Fotografija: © shutterstock (naslovnica)

Ikone je pripravilo podjetje Freepik na spletnih straneh www.flaticon.com in vecteezy.com



Financira
Evropska unija



VSEBINA

VSEBINA 3

Slovar izrazov 4

POVZETEK 6

Ključne točke 6

Podlaga, cilj in obseg raziskave 6

Nacionalna politika in pravni okvir:
Napredek od leta 2015 7

Razpoložljivost in praktična organiziranost
alternativ pridrzanju 7

Postopki ocenjevanja in merila za pridrzanje
državljanov tretjih držav ali zagotavljanje alternativ
pridrzanju 9

Vpliv pridrzanja in alternativ pridrzanju na
učinkovitost mednarodne zaščite in postopkov
vračanja 10

1 UVOD 11

1.1 Ozadje in utemeljitev raziskave 11

1.2 Pregled pravnega reda EU 12

1.3 Cilji raziskave 14

1.4 Glavna raziskovalna vprašanja 14

1.5 Struktura poročila 14

2 NACIONALNA POLITIKA IN PRAVNI OKVIRI: NAPREDEK OD LETA 2015 15

2.1 Spremembe nacionalnih pravnih in političnih
okvirov o pridrzanju glede mednarodne 15

2.2 Pravne in politične spremembe o uporabi
alternativ pridrzanju in mednarodne zaščite
in postopkov vračanja od 2015 15

2.3 Ranljive skupine v nacionalnem pravnem
okviru 16

3 RAZPOLOŽLJIVOST IN PRAKTIČNA ORGANIZACIJA ALTERNATIV PRIDRŽANJU ... 17

3.1 Razpoložljive alternative pridrzanju za
državljanke tretjih držav 17

3.2 Praktična organizacija alternativ pridrzanju ... 19

4 POSTOPKI OCENJEVANJA IN MERILA ZA PRIDRŽANJE DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV ALI ZAGOTAVLJANJE ALTERNATIV PRIDRŽANJU 25

4.1 Pregled postopkov za uveljavljanje
alternative pridrzanju 25

4.2 Razlogi in merila za presojo, ali naj se
uporabi alternativa priporu ali ne 26

4.3 Pravna sredstva in podpora, ki so na voljo
državljanom tretjih držav za pritožbo zoper
odločitev za pridrzanje namesto alternative ... 29

5 VPLIV PRIDRŽANJA IN ALTERNATIV PRIDRŽANJU NA UČINKOVITOST MEDNARODNE ZAŠČITE IN POSTOPKOV VRAČANJA 31

5.1 Zagotavljanje skladnosti s postopki
migracije 31

5.2 Zagotavljanje temeljnih pravic in zaščitnih
ukrepov 32

5.3 Izboljšanje stroškovne učinkovitosti
upravljanja migracij 35

6 SKLEPNE UGOTOVITVE 36

PRILOGA: Razpoložljivi nacionalni podatki o tokovih prosilcev za azil in povratnikov v pridrzanju in alternativah pridrzanju 38



SLOVAR IZRAZOV

V skupni predlogi so uporabljeni naslednji ključni izrazi. Opredelitve so povzete iz Glosarja EMN v 6.0¹, razen če je v opombah pod črto navedeno drugače.

»**Pobeg**« pomeni dejanje, s katerim se oseba poskuša izogniti upravnim ukrepom in/ali sodnim postopkom tako, da ni na voljo ustreznim organom ali sodišču.

»**Alternative pridržanju**« so v tej študiji opredeljene kot ukrepi brez odvzema prostosti, ki se uporabljajo za spremljanje in/ali omejevanje gibanja državljanov tretjih držav, da se zagotovi spoštovanje azilnih postopkov in postopkov vračanja.

»**Prosilec za mednarodno zaščito**« je državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki je vložil prošnjo za mednarodno zaščito, v zvezi s katero še ni bila sprejeta dokončna odločitev.

»**Prošnja za mednarodno zaščito**« je opredeljena kot prošnja državljan tretje države ali osebe brez državljanstva za zaščito v državi članici, za katero je mogoče razumeti, da prosi za status begunca ali status subsidiarne zaščite, in ki izrecno ne zahteva druge vrste zaščite, ki ne spada na področje uporabe Direktive 2011/95/EU (prenovljena direktiva o zahtevanih pogojih) in za katero se lahko zaprosi ločeno.

»**Azilni postopek**« - glej opredelitev za »Postopek za mednarodno zaščito«.

»**Upravičenec do mednarodne zaščite**« je oseba, ki ji je bil priznan status begunca ali subsidiarne zaščite.

»**Izvorna država**« je država ali države državljanstva ali, za osebe brez državljanstva, prejšnjega običajnega prebivališča.

»**Ponižujoče ravnanje ali kaznovanje**« pomeni ravnanje, ki posameznika ponižuje ali razvrednoti, pri tem se ne spoštuje ali zmanjšuje njegovo človeško dostojanstvo, ali kadar vzbuja občutke strahu, tesnobe ali manjvrednosti, ki lahko zlomijo posameznikovo moralno in telesno odpornost.

»**Pridržanje**« je v tej študiji navedeno kot v kontekstu EU, in sicer: v skladu s členom 2(h) prenovljene Direktive 2013/33/EU o pogojih za sprejem in členom 26 prenovljene Direktive 2013/32/EU o azilnih postopkih je pridržanje opredeljeno kot omejitev prosilca za mednarodno zaščito, ki jo podeli država članica na določenem kraju, kjer je prosilcu odvzeta svoboda gibanja. Čeprav Direktiva 2008/115/ES o vračanju ne vsebuje opredelitve pridržanja, določa razloge za pridržanje in navaja, da bi moralo biti pridržanje zaradi odstranitve omejeno in zanj bi

moralo veljati načelo sorazmernosti in da bi bilo treba z državljan tretjih držav v pridržanju ravnati humano in dostojanstveno, ob spoštovanju njihovih temeljnih pravic ter v skladu z mednarodnim in nacionalnim pravom.

»**Objekt za pridržanje**« je specializiran objekt, ki se uporablja za pridržanje državljanov tretjih držav v skladu z nacionalno zakonodajo.

»**Dublinski postopek**« je postopek za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložil državljan tretje države ali oseba brez državljanstva (člen 1 Uredbe 604/2013).

»**Obravnava prošnje za azil**« - glej opredelitev pojma »Obravnava prošnje za mednarodno zaščito«.

»**Obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito**« je vsako obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, odločitev ali sklep o prošnji za mednarodno zaščito, ki jo podelijo pristojni organi, v skladu z Direktivo 2013/32/EU (prenovljena direktiva o azilnih postopkih) in Direktivo 2011/95/EU (prenovljena direktiva o zahtevanih pogojih), razen postopkov za določitev odgovorne države članice EU v skladu z Uredbo (EU) št. 604/2013 (Dublinska uredba III).

»**Prisilna vrnitev**« se v tej študiji v kontekstu EU splošno uporablja kot sinonim za »odstranitev«, tj. »izvršitev obveznosti vrnitve, tj. fizični prevoz iz države članice«²

»**Temeljne pravice**« so univerzalna pravna jamstva, brez katerih si posamezniki in skupine ne morejo zagotoviti temeljnih svoboščin in človeškega dostojanstva in ki veljajo enako za vse ljudi ne glede na državljanstvo, kraj prebivališča, spol, nacionalno ali etnično poreklo, barvo kože, veroizpoved, jezik ali kateri koli drug status v skladu s pravnim sistemom države.

»**Mednarodna zaščita**« je v svetovnem okviru »ukrepanje mednarodne skupnosti na podlagi mednarodnega prava za zaščito temeljnih pravic določene kategorije oseb zunaj njihovih izvornih držav, ki nimajo nacionalne zaščite svoje države«, v okviru EU pa »zaščita, ki vključuje status begunca in status subsidiarne zaščite«.

»**Nezakoniti migrant**« v svetovnem okviru pomeni osebo, ki zaradi nezakonitega vstopa, kršitve pogoja za vstop ali izteka pravne podlage za vstop in prebivanje nima pravnega statusa v državi tranzita ali državi gostiteljici. V kontekstu EU se nanaša na državljan tretje države, ki prebiva na ozemlju schengenske

1 Glosar EMN v6.0: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/interactive_glossary_6.0_final_version.pdf, pridobljeno 31. januarja 2021. ija 2021.

2 DIREKTIVA 2008/115/ES EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo (Direktiva o vračanju), uvodna izjava 16 in členi 15, 16 in 17, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J.L:2008:348:0098:0107:en:PDF>, pridobljeno 12. julija 2021.

države in ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop in izstop iz Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskih mejah) ali drugih pogojev za vstop.

»**Nepravilno ali nezakonito prebivanje**« pomeni prisotnost državljan tretje države na ozemlju države članice EU, ki ne izpolnjuje ali ne izpolnjuje več pogojev za vstop iz člena 5 Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskih mejah) ali drugih pogojev za vstop, prebivanje ali prebivanje v tej državi članici EU.

»**Postopek za mednarodno zaščito**« se nanaša na ukrepe, opisane v Direktivi 2013/32/EU (Prenovljena Direktiva o azilnih postopkih), ki vključuje vse potrebne korake za odobritev in odvzem mednarodne zaščite, od vložitve prošnje za mednarodno zaščito do končnega sklepa v pritožbenih postopkih.

»**Vrnitev**« je v tej študiji opredeljena kot v Direktivi o vračanju, in sicer kot »postopek vrnitve državljan tretje

države – bodisi prostovoljno v skladu z obveznostjo vrnitve bodisi prisilno – v njegovo državo, iz katere se je vrnil; ali državo tranzita v skladu s sporazumi Skupnosti ali dvostranskimi sporazumi o ponovnem sprejemu ali drugimi dogovori ali drugo tretjo državo, v katero se zadevni državljan tretje države prostovoljno odloči vrniti in v kateri bo sprejet.

»**Odločba o vrnitvi**« je upravna ali sodna odločba ali akt, s katerim se ugotovi ali razglasi, da je prebivanje državljan tretje države nezakonito, in se mu naloži ali določi obvezna vrnitev.

»**Prostovoljna vrnitev**« je vrnitev v državo izvora, tranzitno državo ali tretjo državo s pomočjo ali samostojno, ne da bi bilo nujno prejeti odločbo o vrnitvi.

»**Prostovoljni odhod**« pomeni izpolnitev obveznosti vrnitve v roku, ki je za to določen v odločbi o vrnitvi.

POVZETEK



KLJUČNE TOČKE

- Od leta 2015 je več držav članic uvedlo zakonodajne spremembe v svojih postopkih mednarodne zaščite in vračanja. Te so vključevale razširitev vrst alternativ pridržanju, dajanje prednosti alternativnim ukrepom pred pridržanjem in znižanje najnižje starosti za obvezno uporabo alternativ pridržanju. Druge so okrepile zaščitne ukrepe za ranljive osebe in uvedle nova pravila, po katerih mladoletnikov in družin z mladoletnimi otroki ni mogoče pridržati v centrih za pridržanje.
- Najpogosteje uporabljene alternative pridržanju so: obveznost poročanja, obveznost prebivanja na določenem kraju, obveznost izročitve potnega lista ali osebnega dokumenta, obveznost sporočanja naslova in izpustitev ob plačilu varščine. Druge uporabljene alternative vključujejo finančna jamstva, programe upravljanja skupnosti in obvezno svetovanje o vrnitvi. V praksi države članice v svojih nacionalnih sistemih nimajo na voljo vseh teh alternativ in ne uporabljajo vseh alternativ, ki so jim pravno na voljo.
- Več alternativ pridržanju, kot so zahteve glede prebivanja, izpustitev na podlagi varščine, predaja dokumenta ali obvezno prebivanje v sprejemnih centrih, je v praksi težko uporabiti, na primer zaradi omejenih finančnih sredstev državljanov tretjih držav, odsotnosti veljavnih osebnih ali potnih dokumentov in omejene razpoložljivosti mest v posebnih sprejemnih centrih.
- Kadar obstajajo razlogi za pridržanje, se možnost zagotavljanja alternativ pridržanju šteje za prednostno možnost v vseh postopkih meddržavne zaščite in vračanja v vseh državah članicah. V večini držav članic se ocena, ali naj se odredi pridržanje ali alternativa pridržanju, opravi hkrati s presojo obstoja razlogov za pridržanje. Pri odločanju o uporabi pridržanja ali alternative pridržanju se upošteva več meril, kot so stopnja tveganja pobega, ranljivost in ustreznost razpoložljivih alternativ.
- Za merjenje vpliva pridržanja ali alternativ pridržanju na učinkovitost politik vračanja in postopkov mednarodne zaščite držav članic je na voljo le malo podatkov. Na podlagi razpoložljivih informacij se zdi, da ima pridržanje večji vpliv na zmanjšanje pobegov in izvajanje vračanja, medtem ko so alternative pridržanju pogosteje povezane s krajšimi postopki določanja statusa in višjo stopnjo pritožb. Iz poročil treh držav članic je razvidno, da so nadomestne oblike pridržanja sicer cenejše, vendar tudi nekoliko manj učinkovite pri zagotavljanju skladnosti s postopki vračanja in azila.



PODLAGA, CILJ IN OBSEG RAZISKAVE

V okviru migracij je pridržanje opredeljeno kot »nekaznovalni upravni ukrep, ki ga odredi upravni ali sodni organ in s katerim se omeji svoboda osebe z zaprtjem, da se lahko izvede drug postopek«. ³ Ob priznavanju resnosti ukrepa zoper pravico do svobode so v pravnih instrumentih pravnega reda Evropske unije (EU) na področju azila in migracij (zlasti v

Direktivi 2013/33/EU o pogojih za sprejem in Direktivi 2008/115/ES o vračanju) določeni vsakokratni posebni razlogi, na podlagi katerih se lahko posamezniku odvzame prostost, ter ključna pravna načela in zaščitni ukrepi v okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja, vključno s spoštovanjem načel nujnosti in sorazmernosti. ⁴ Ti instrumenti določajo, da je pridržanje

³ Glosar EMN: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/detention_en, pridobljeno 9. julija 2021.

⁴ Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o določitvi standardov za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito (Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev)), uvodne izjave 15, 16, 17, 18, 19 in 20, členi 8, 10 in 11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex-%3A32013L0033>, pridobljeno 5. julija 2021; Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (Direktiva o vračanju), uvodna izjava 16 in členi 15, 16 in 17, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J.L:2008:348:0098:0107:en:PDF>, pridobljeno 12. julija 2021.

skrajni ukrep, ki se lahko uporabi le, če ni mogoče učinkovito uporabiti milejšega prisilnega ukrepa. Te direktive tako spodbujajo uporabo alternativ pridržanju in se sklicujejo na načeli nujnosti in sorazmernosti za preprečevanje samovoljnega odvzema prostosti.

Čeprav ni skupne pravne definicije alternativ pridržanju, so za to študijo alternative opredeljene kot ukrepi brez odvzema prostosti, ki se uporabljajo za spremljanje in/ali omejevanje gibanja državljanov tretjih držav, da se zagotovi spoštovanje azilnih postopkov in postopkov vračanja. Kadar obstajajo razlogi za odreditev pridržanja, se alternative pridržanju uporabljajo od primera do primera, pri tem se upoštevajo posamezni dejavniki.



NACIONALNA POLITIKA IN PRAVNI OKVIRI: NAPREDEK OD LETA 2015

Od leta 2015⁵ je večina držav članic uvedla zakonodajne spremembe v svojih postopkih mednarodne zaščite in vračanja. Te spremembe so bile večinoma povezane s potrebo po izvajanju zakonodaje EU⁶, nadaljnji opredelitvi področja uporabe in meril za pridržanje⁷ ter spremembi trajanja pridržanja.⁸

Poleg tega je več držav članic uvedlo politične in pravne spremembe za razširitev vrst alternativ pridržanju⁹

Podlaga, cilj in obseg študije

Namen te študije je bil ugotoviti podobnosti, razlike, praktične izzive in najboljše prakse pri uporabi pridržanja in alternativ pridržanju v državah članicah v okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja. Obravnavane kategorije državljanov tretjih držav vključujejo: (i) prosilce za mednarodno zaščito in (ii) državljane tretjih držav, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi. V študiji je bila posebna pozornost posvečena uporabi pridržanja in alternativ pridržanju v zvezi z ranljivimi osebami, kot so mladoletniki, družine z otroki, nosečnice in osebe s posebnimi potrebami.

in/ali dajanje prednosti alternativnim ukrepom pred pridržanjem¹⁰ v okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja.

Zakonodajne spremembe so se nanašale tudi na ranljive skupine. Nekatere države članice so uvedle nova pravila, po katerih mladoletniki in družine z mladoletnimi otroki ne smejo biti več pridržani v centrih za pridržanje.¹¹



RAZPOLOŽLJIVOST IN PRAKTIČNA ORGANIZACIJA ALTERNATIV PRIDRŽANJU

Razpoložljive alternative pridržanju za državljane tretjih držav v državah članicah EU

Vse države članice, ki so sodelovale v študiji, imajo v okviru svoje nacionalne zakonodaje o priseljevanju in/ali azilu na voljo različne vrste nadomestnih možnosti za pridržanje, o katerih se odloča na podlagi preučitve vsakega primera posebej. Čeprav države članice EU poročajo, da v praksi uporabljajo alternative pridržanju, ni nujno, da uporabljajo vse alternative, ki so jim na voljo. Nekateri ukrepi se lahko uporabljajo tudi kot postopkovni ukrepi ali kot zahteve med azilnim postopkom ali postopkom vračanja. To velja na primer za zahtevo po sporočanju

naslova organom, ki se pogosto šteje za predpogoj pri uporabi druge možnosti (npr. obveznost prebivanja).

Organi, ki so v državah članicah odgovorni za alternativne ukrepe za državljane tretjih držav, so policija¹², organi za priseljevanje in azil¹³ ter mejna straža¹⁴, odvisno od nacionalnega upravnega sistema in stopnje prisilnosti alternativnega ukrepa.

V več državah članicah pri izvajanju alternativ pridržanju sodelujejo tudi druge strani, kot so nevladne organizacije (NVO), socialne službe in drugi vladni akterji,¹⁵ vključno z Mednarodno organizacijo za migracije (IOM), nacionalnimi izpostavami Rdečega križa in nacionalnimi organizacijami civilne družbe.¹⁶

5 Predhodna študija EMN o pridržanju in alternativah pridržanju je bila objavljena leta 2014.

6 AT, CY, DE, EL, FI, FR, HR, IE, LU, NL.

7 AT, BE, BG, DE, EE, FI, FR, IE, LU, NL, SK.

8 AT (Zakon o spremembah zakona o tujcih 2017), DE, FR, LU.

9 BG, CY, CZ, EE, FR, HR, LT, LU, LV.

10 EL, FI, FR, LU, LV.

11 Na primer, BE.

12 AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, NL, SK.

13 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, HR, HU, IE, LT, LU, NL.

14 FI, IE, LT, NL.

15 AT, BE, CY, EE, FR, HU, NL.

16 BE, CY, EE, FR, HU, NL.

Praktična organizacija alternativ pridržanju

Najpogosteje uporabljene alternative pridržanju so: obveznost poročanja, obveznost prebivanja na določenem kraju, obveznost izročitve potnega lista ali osebne dokumenta, obveznost sporočanja naslova in izpustitev ob plačilu varščine.

Obveznost poročanja je zakonsko določena v vseh državah članicah (25)¹⁷ in jo uporablja večina (24).¹⁸ Ta alternativa zahteva, da državljani tretjih držav poročajo pristojnemu organu v rednih časovnih presledkih, od vsakih 24 ur (v večini držav članic, ki uporabljajo to alternativo), enkrat na teden¹⁹ do vsakih štiri do pet tednov v nekaterih postopkih vračanja na Irskem. V vseh državah članicah poročevalkah lahko zaradi neprijavljanja organom pride do pridržanja, o tem se odloča za vsak primer posebej.

Zahteva po prebivanju na določenem kraju je zakonsko določena v 20 državah članicah²⁰, v praksi pa se uporablja v 17 državah članicah.²¹ Ta alternativa zahteva, da državljani tretjih držav prebivajo na določenem kraju, ki ga določijo organi in ki je lahko od njihovega zasebnega prebivališča do zavetišča ali sprejemnega centra. V treh državah članicah je ta alternativa enaka hišnemu priporu ali hišnemu varstvu.²²

Za obe možnosti velja, da na splošno zahtevata manj sredstev kot pridržanje državljana tretje države in sta manj vsiljivi za posameznika, ki ohrani večjo svobodo gibanja.²³ Praktični izzivi, povezani s tema alternativama, izhajajo predvsem iz upravnega bremena in razpoložljivosti osebja²⁴ ter iz omejenih finančnih sredstev državljanov tretjih držav, ki si morda težko privoščijo zasebno nastanitev.²⁵

Obveznost predaje potnega lista, potne listine ali osebne dokumenta organom je zakonsko na voljo v 17 državah članicah²⁶, uporablja pa se v 14 državah članicah.²⁷ Čeprav ta alternativa na splošno velja za ugodno, saj zahteva manj osebja in manj nadzora,²⁸

je več držav članic navedlo težave z razpoložljivostjo veljavnih potnih listin, kadar, na primer, državljani tretjih držav nimajo dokumentov, ali če obstaja tveganje, da so njihove potne listine pridobljene z goljufijo, prirejene ali ponarejene.²⁹

Zahteva po sporočanju naslova organom je zakonsko na voljo v 15 državah članicah³⁰ in se uporablja v osmih.³¹ V večini držav članic morajo državljani tretjih držav svoj naslov in vsako spremembo sporočiti policiji čim prej in najpozneje naslednji delovni dan.³² Neupoštevanje zahteve lahko privede do pridržanja, ki se določi za vsak primer posebej.

Podobno kot obveznost izročitve potnega lista ali potovalne listine tudi ta možnost zahteva manj sredstev od organov. Vendar naj bi predstavljala tudi izziv, saj državljani tretjih držav pogosto nimajo stalnega prebivališča in ga morajo pogosto spreminjati, kar organom otežuje preverjanje in spremljanje skladnosti.

Izpustitev pod varščino (s poroštvom ali brez njega) je na voljo kot alternativa pridržanju v devetih državah članicah³³, v praksi pa jo uporabljajo štiri države članice.³⁴ Gre za izpustitev državljana tretje države iz pridržanja ali brez plačila denarnega zneska, ki ga zagotovi neodvisni porok, da je državljan lahko prisoten na sodišču. Zahtevani znesek je običajno odvisen od individualnih okoliščin zadevnega državljana tretje države in se določi za vsak primer posebej.

Več držav članic ima tudi druge alternative, od katerih so bile nekatere uvedene od leta 2015. Te vključujejo depozit ali finančno jamstvo,³⁵ programe upravljanja skupnosti³⁶ in svetovanje o vrnitvi.³⁷

17 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI (samo postopki vračanja), SK.

18 AT, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK.

19 CZ, DE, EE.

20 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SI.

21 AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI.

22 FR, HU, LU.

23 AT, BE, CZ, FR, IE, LT, NL, PT.

24 Na primer, CY, CZ, EL.

25 CZ, IE, LT, LU, LV, SK.

26 BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, SE.

27 BG, CY, EE, ES, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, LV, NL, SE.

28 IE, NL.

29 FI, IT, MT, NL, PL.

30 CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE, SK (kot obveznost v obeh zdajšnjih alternativah pridržanju).

31 CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT, SK.

32 CY, CZ, EE, FR, HR, LU, IT, MT, SE, SK.

33 AT, BG, CY, CZ, EL, HU, IE, PL, SK.

34 AT, HU, IE (se včasih uporablja v primerih habeas corpus), PL.

35 BG, CY, DE, FI, HR, HU, LU, NL.

36 BE, CY, SE.

37 BE, EE.



POSTOPKI OCENJEVANJA IN MERILA ZA PRIDRŽANJE DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV ALI ZAGOTAVLJANJE ALTERNATIV PRIDRŽANJU

Pregled postopkov za pridržanje osebe ali zagotavljanje alternative pridržanju

Vse države članice, ki so sodelovale v študiji, omogočajo pridržanje v obeh postopkih. Vendar Francija in Španija v okviru mednarodne zaščite dovoljujeta pridržanje za predajo v skladu s členom 28 Uredbe 604/2013/EU, samo če obstaja veliko tveganje pobega.³⁸

Možnost zagotavljanja alternativ pridržanju, kadar obstaja razlog za pridržanje, se sistematično obravnava v večini držav članic kot del postopka mednarodne zaščite³⁹ in postopka vračanja⁴⁰ z nekaterimi izjemami.⁴¹

V večini držav članic⁴² se ocena, ali naj se odredi pridržanje ali alternativa pridržanju, poda hkrati s presojo razlogov za pridržanje. Vendar po zakonu in praksi v azilnih postopkih in postopkih vračanja v Sloveniji organi najprej izdajo odločbo o pridržanju, nato pa preučijo možnost uporabe alternative pridržanju.

V večini držav članic so za odločanje o namestitvi državljanov tretje države v pridržanje ali o uporabi alternativne oblike pridržanja odgovorni isti nacionalni organi. Odvisno od institucionalnega okvira so vpleteni pristojni organi policija,⁴³ organi za priseljevanje in azil,⁴⁴ mejna straža⁴⁵ in pravosodni organi.⁴⁶

Razlogi in merila, ki se uporabljajo za presojo, ali je treba odrediti alternativo pridržanju ali ne, in pravna sredstva zoper odločitve

V vseh državah članicah se nadomestni ukrepi za pripor preučujejo in se o njih odloča na podlagi preučitve vsakega primera posebej. preučitve. Te posamične presoje vključujejo oceno, ali so izpolnjeni pravni razlogi za pridržanje. V skladu z razlogi, določenimi v Direktivi 2013/33/EU o pogojih za sprejem oziroma Direktivi 2008/115/ES o vračanju, je najpogostejši razlog za pridržanje v postopku mednarodne zaščite ugotavljanje ali preverjanje identitete,⁴⁷ medtem ko je v okviru postopka vračanja nevarnost pobega.⁴⁸

V večini držav članic se pri odločanju o uporabi alternative priporu v postopkih mednarodne zaščite⁴⁹ in vračanja⁵⁰ upoštevajo vidiki ranljivosti. Upošteva se, ali ima oseba posebne potrebe, ali so prisotni mladoletni otroci ter zdravstveno in psihološko stanje zadevnih posameznikov. V nekaterih državah članicah se pridržanje ranljivih oseb, vključno z mladoletniki brez spremstva, mladoletniki s spremstvom in družinami z otroki, nosečnicami in žrtvami trgovine z ljudmi in mučenja, nacionalna zakonodaja izrecno prepoveduje⁵¹ ali pa je dovoljeno le izjemoma.⁵²

38 Uredba 604/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013R0604>, pridobljeno 5. julija 2021.

39 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT, PL, SE, SI, SK.

40 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE (ne sodeluje pri izvajanju Direktive 2008/115/ES o vračanju; ukrepi, ki niso povezani z odvzemom prostosti, se v postopkih izгона običajno uporabljajo pred odločitvijo o pridržanju in se sistematično upoštevajo ob zavrnitvi dovoljenja za prebivanje.), IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK.

41 BE, LU, SI.

42 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV (se uporablja le za postopke vračanja), MT, NL, PL, SK, SE.

43 CZ, EL, ES, FI, HR, HU, IE, IT (policija, ki sodeluje v postopkih mednarodne zaščite in vračanja), NL, SE, SI, SK (tuja policija).

44 AT, BE, BG, CY, CZ, EE (Odbor policije in mejne straže), HR, IE, LU (minister za priseljevanje in azil sodeluje v postopkih mednarodne zaščite in vračanja), MT (glavni uradnik za priseljevanje sodeluje v postopkih mednarodne zaščite in vračanja), NL, SE, SI.

45 FI, IE, LV, NL, PL.

46 EE, FR, IE, LT, PT.

47 Na primer, AT, BG, CZ, EE, EL, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SI, NL.

48 Na primer, AT, BG, CY, EE, EL, FI, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SI.

49 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK.

50 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK.

51 CY, CZ, FR (samo mladoletniki brez spremstva), IE (samo otroci), LT, PL, PT (samo mladoletniki brez spremstva ter žrtve mučenja in slabega ravnanja), SK (samo mladoletniki brez spremstva in žrtve trgovine z ljudmi).

52 CZ (pridržanje teh ranljivih kategorij je prepovedano v vseh primerih, vendar je dovoljeno izjemoma med postopki vračanja, da se zagotovijo ustrezni pogoji za sprejem), DE, EE, EL, FI, FR (za druge kategorije), LT, LU, NL, SK (za druge kategorije).

Pravna sredstva zoper odločitve o pridržanju so državljanom tretjih držav na voljo v vseh državah članicah, ki so se odzvale, in sicer v obliki pritožb ali pritožb v postopkih mednarodne zaščite⁵³ in postopkih vračanja.⁵⁴ V vseh državah članicah postopek

izpodbijanja odločitve o pridržanju vključuje bodisi sodno⁵⁵ ali administrativno revizijo.⁵⁶ V vseh državah članicah, razen na Finskem, se postopek začne, ko državljan tretje države ali njegov pravni zastopnik prejme pritožbo.



VPLIV PRIDRŽANJA IN ALTERNATIV PRIDRŽANJU V POSTOPKIH MEDNARODNE ZAŠČITE IN VRAČANJA

Na voljo je zelo malo informacij za primerjavo učinka pridržanja z učinkom alternativ pridržanju na učinkovitost postopkov mednarodne zaščite in vračanja v državah članicah. To še posebej velja za merjenje učinkov alternativ pridržanju. Podatki, ki obstajajo, pogosto niso zanesljivi, temeljijo na zelo majhnih vzorcih in so zbrani iz virov, ki jih ni mogoče preprosto primerjati.

Podatki, zbrani za namene te študije, so pokazali, da:

- V postopku mednarodne zaščite podatki, ki jih je predložilo pet držav članic, kažejo, da⁵⁷ ima pridržanje večji vpliv na zmanjšanje stopnje pobegov, medtem ko so alternative pridržanju pogosteje povezane s krajšimi postopki določanja statusa in višjo stopnjo pritožb.
- Pri postopku vračanja dokazi iz treh držav članic kažejo, da so lahko postopki vračanja učinkovitejši pri uporabi pridržanja v primerjavi z alternativnimi ukrepi.⁵⁸
- Vse države članice zagotavljajo enako raven zaščite temeljnih pravic v zvezi z odvzemom prostosti in razpoložljivimi alternativami. Nekatere storitve, kot je dostop do pravne podpore, pa pridržanim osebam zagotavljajo le nacionalni organi.⁵⁹
- Na podlagi dokazov v dveh državah članicah⁶⁰ je izvajanje alternativ pridržanju cenejše kot namestitve državljanov tretjih držav v centre za pridržanje.

53 AT, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK.

54 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SK.

55 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, PL, SE, SI, SK.

56 EL, LU, NL.

57 BG, HR, LU, LV, SI.

58 BG, LV, SL.

59 DE, FR, EL, IT.

60 BE, NL.

1 UVOD



1.1 OZADJE IN UTEMELJITEV RAZISKAVE

V okviru migracij je pridržanje opredeljeno kot »nekaznovalni upravni ukrep, ki ga odredi upravni ali sodni organ, da bi omejil svobodo osebe z zaprtjem, da se lahko izvede drug postopek«. ⁶¹ Zakonodaja Evropske unije (EU) ureja pridržanje migrantov v okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja ter določa razloge, zaradi katerih se lahko posamezniku odvzame prostost, in ustrezna načela, ki urejajo to področje. Pravni viri na evropski in mednarodni ravni se strinjajo, da je treba pripor uporabiti kot skrajno sredstvo. Spodbujajo uporabo alternativ priporu, pri tem se sklicujejo na načeli nujnosti, sorazmernosti in izogibanja samovoljnemu odvzemu prostosti. ⁶²

Čeprav ni skupne pravne opredelitve alternativ priporu, so za to poročilo opredeljene kot ukrepi brez odvzema prostosti, ki se uporabljajo za spremljanje in/ali omejevanje gibanja državljanov tretjih držav, da se zagotovi skladnost s postopki azila in vračanja. ⁶³ Tako kot za pripor se tudi za alternative priporu uporabljajo standardi človekovih pravic, vključno s pravico do družinskega življenja, pravico do zasebnosti in prepovedjo mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja. ⁶⁴ Nadomestne ukrepe za pripor je treba uvesti za vsak primer posebej, kadar obstajajo razlogi za pripor, ob upoštevanju posameznih dejavnikov.

Primeri alternativnih ukrepov vključujejo obveznost rednega poročanja organom, položitev ustreznega finančnega jamstva ali obveznost prebivanja na določenem kraju. ⁶⁵ Ti ukrepi lahko vključujejo različne stopnje prisile, preučitev alternativnih ukrepov pa je

primerna in zakonita, samo če obstajajo zakoniti razlogi za pridržanje posameznika.

Mednarodna zakonodaja in zakonodaja EU **zagotavljata in varujeta pravico do svobode in varnosti** kot osrednjo sestavino posameznikovih temeljnih pravic. Člen 5(1) Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) določa načelo, da ima »vsakdo pravico do osebne svobode in varnosti«, člen 9 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP) pa podobno določa: »Vsakdo ima pravico do osebne svobode in varnosti. Nihče ne sme biti samovoljno priprt ali pridržan. Nikomur ne sme biti odvzeta prostost, razen iz razlogov in po postopkih, določenih z zakonom.« Vse ukrepe, ki bi lahko vplivali na človekove osebne pravice, je treba obravnavati od **primera do primera**.

Načeli **nujnosti** in **sorazmernosti** je treba upoštevati kot osrednji del odločitve o pridržanju državljana tretje države v skladu s pravom EU. V primerjavi s pravom EU je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) odločilo, da se preskus nujnosti ne uporablja za pridržanje v zvezi s priseljivanjem, bodisi v okviru vračanja bodisi pri preprečevanju nedovoljenega vstopa. ⁶⁶ Če pa nacionalna zakonodaja določa zahtevo po nujnosti takega pridržanja in se ne upošteva, bo Sodišče ugotovilo, da je pridržanje samovoljno in v nasprotju z EKČP. ⁶⁷

Načeli **nearbitrarnosti** in zakonitosti določata, da mora pridržanje temeljiti na razlogih za pridržanje, določenih z zakonom. ⁶⁸ Kot je ESČP poudarilo v več sodbah, morajo

61 Glosar EMN: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/detention_en, pridobljeno 9. julija 2021.

62 Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina EU), 2012/C 326/02, členi 6, 52(3) in 53, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>, pridobljeno 12. julija 2021; Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev); člen 15 Direktive o vračanju, člena 8 in 11; Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP), Resolucija skupščine 2200A (XXI) z dne 16. decembra 1966, začetek veljavnosti 23. marca 1976, člen 9(1).

63 Glosar EMN: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/detention_en, pridobljeno 9. julija 2021.

64 Svet Evrope, Evropska konvencija o človekovih pravicah, 2013, https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf, pridobljeno 12. julija 2021. Te pravice vključujejo: pravico do družinskega življenja (EKČP, člen 2; Listina EU, člen 9; Konvencija o beguncih iz leta 1951, člen 12(2)); pravico do družinskega življenja (EKČP, člen 8); prepoved mučenja (in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja (EKČP, člen 3).

65 Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev), člen 8(4).

66 ESČP, 15. novembra 1996, *Chahal* proti Združenemu kraljestvu (VS), pritožba št. 22414/93; glej tudi ESČP, 29. januar 2008, Saadi proti Združenemu kraljestvu, pritožba št. 13229/03.

67 ESČP, 2. oktobra 2008, Rusu proti Avstriji, pritožba št. 34082/02.

68 Načeli nearbitrarnosti in zakonitosti sta določeni v naslednjih instrumentih mednarodnega prava: člen 9 Splošne deklaracije o človekovih pravicah (1948), člen 9(1) MPDPP (1966), člen 16(4) Mednarodne konvencije o varstvu pravic vseh delavcev migrantov in članov njihovih družin (1990), Resolucija 1707(2010) Parlamentarne skupščine Sveta Evrope (PACE), 10 vodilnih načel o pridržanju prosilcev za azil in nezakonitih migrantov, člen 9.1.5.

nacionalni organi **učinkovito preveriti** in predložiti **dokaze** o tem, ali je mogoče uporabiti alternativni, manj prisilni ukrep (glej oddelek 4).⁶⁹ Upravno pridržanje posameznikov se torej lahko izvede, samo kadar ni na voljo alternativ, s katerimi je mogoče doseči isti cilj.

Kljub zakonski obveznosti, da je treba razmisliti o njihovi uporabi, je več akterjev na tem področju - vključno s Svetom Evrope⁷⁰ Združenimi narodi (ZN)⁷¹ in EU⁷² - ugotovilo, da se alternativne oblike odvzema prostosti v veliki meri še vedno premalo uporabljajo. Razlog za to je predvsem pomanjkanje hitro dostopnih alternativ, s katerimi bi lahko dosegli isti cilj, zlasti v okviru postopkov vračanja (tj. za zagotovitev skladnosti s postopkom vračanja in preprečitev pobega).

Na skupni konferenci »Učinkovite alternative za zadrževanje migrantov«, ki sta jo organizirala Evropska migracijska mreža (EMN) in Svet Evrope aprila 2019,⁷³ je bilo pomanjkanje **empiričnih raziskav** o praktični uporabnosti alternativnih ukrepov, vključno z vsemi povezanimi stroški, opredeljeno kot ena glavnih težav pri izvajanju. Takrat je obstajalo več alternativnih ukrepov in na voljo je bilo nekaj informacij o njihovi učinkovitosti. Vendar pa ni bilo dovolj jasnih in z dokazi podprtih informacij o njihovi učinkovitosti pri doseganju skladnosti z migracijskimi postopki, zlasti pri preprečevanju pobegov.



1.2 PREGLED PRAVNEGA REDA EU

Pridržanje in alternative pridržanju glede postopka mednarodne zaščite

Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem (prenovitev) od držav članic zahteva, da pred pridržanjem prosilcev za azil preučijo druge možnosti. Uvodna izjava 15 določa, da se »prosilci [za mednarodno zaščito] lahko pridržijo le v zelo jasno opredeljenih izjemnih okoliščinah, določenih v tej direktivi, ter ob upoštevanju načel nujnosti in sorazmernosti glede načina in namena takega pridržanja«. V skladu z Direktivo lahko države članice prosilca pridržijo, samo če ni mogoče učinkovito uporabiti drugih, manj prisilnih alternativnih ukrepov, in sicer na podlagi ocene vsakega primera posebej.⁷⁴

Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem določa šest razlogov, na podlagi katerih je mogoče upravičiti pridržanje prosilcev za azil:

1. da bi ugotovili identiteto ali državljanstvo osebe;
2. za določitev elementov prošnje za azil, ki jih ni mogoče pridobiti brez pridržanja (zlasti če obstaja nevarnost pobega);
3. da se v okviru postopka odloči o pravici prosilca za azil do vstopa na ozemlje;

4. v okviru postopka vračanja, kadar lahko zadevna država članica na podlagi objektivnih meril utemelji, da obstajajo utemeljeni razlogi za domnevo, da poskuša oseba z vložitvijo prošnje za azil odložiti ali onemogočiti vrnitev;
5. za zaščito nacionalne varnosti ali javnega reda;
6. v okviru postopka za določitev države članice, odgovorne za prošnjo za azil (člen 28 Uredbe 604/2013), kadar obstaja veliko tveganje pobega, in za zagotovitev postopka premestitve.

V skladu s členom 26 Direktive 2013/32/EU o azilnih postopkih (prenovitev)⁷⁵ osebe ni dovoljeno pridržati samo zato, ker je vložila prošnjo za azil. Za zagotovitev nearbitarnosti pridržanja in spoštovanje temeljnih pravic prosilcev za mednarodno zaščito velja zgoraj navedeni seznam za izčrpnega.⁷⁶ V skladu s členom 9 prenovljene Direktive 2013/33/EU o pogojih za sprejem je določenih več postopkovnih jamstev. Ti vključujejo: da je prosilec pridržan za čim krajše obdobje in samo, dokler velja eden od zgoraj navedenih razlogov za pridržanje; zagotovitev hitre sodne presoje zakonitosti pridržanja; da je prosilec pisno obveščen v jeziku, ki ga razume, ali za katerega se lahko upravičeno domneva, da ga razume, o razlogih za njegovo pridržanje,

69 ESČP, A.B. in drugi proti Franciji, št. 11593/12, 12. julija 2016, člen 124, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-164678%22%5D%7D>, pridobljeno 12. julija 2021.

70 Svet Evrope, »Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration«, analiza Usmerjevalnega odbora za človekove pravice (CDDH), 7. decembra 2017, <https://rm.coe.int/legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-/16808f699f>, pridobljeno 12. julija 2021; komisar za človekove pravice, komentar o človekovih pravicah, »Skrajni čas, da države vlagajo v alternative pridržanju migrantov«, 31. januarja 2017, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention>, pridobljeno 12. julija 2021; PACE, »Alternative za pridržanje otrok v zvezi s priseljevanjem«, Resolucija 2020 (2014), končna različica, 8. poglavje, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21295&lang=en>, pridobljeno 12. julija 2021.

71 ZN, »Poročilo posebnega poročevalca za človekove pravice migrantov, François Crépeau Regionalna raziskava: upravljanje zunanjih meja Evropske unije in njegov vpliv na človekove pravice migrantov«. A/HRC/23/46, 24. aprila 2013, 48. poglavje, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/23/46, pridobljeno 12. julija 2021.

72 Sporočilo o politiki EU glede vračanja, COM(2014) 199 final, str. 15, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2014\)199&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2014)199&lang=en), pridobljeno 12. julija 2021.

73 EMN in Svet Evrope, Učinkovite alternative pridržanju migrantov, poročilo konference, 4. aprila 2019, <https://rm.coe.int/coe-eu-emn-conference-4-april-2019-conference-report/168097e8ef>, pridobljeno 4. oktobra 2021.

74 Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev), člen 8.

75 Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (Direktiva o azilnih postopkih (prenovitev)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013L0032>, pridobljeno 12. julija 2021.

76 Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev), člen 8(3).

postopkih za izpodbijanje njegovega pridržanja in možnosti, da zahteva brezplačno pravno zastopanje. Člen 9 določa tudi pravico do dostopa do pravnega zastopanja in predvideva redno preverjanje tega pridržanja v razumnih časovnih obdobjih. Prenovljena Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem ureja pogoje v prostorih za pridržanje, kot so dostop do svežega zraka in komunikacija z odvetniki, nevladnimi organizacijami (NVO) in družinskimi člani.⁷⁷

Kadar se ugotovi, da je za prošnjo osebe za azil odgovorna druga država članica, se lahko osebi izda odločba o premestitvi v skladu z Uredbo 604/2013/EU (imenovana »dublinka« premestitev). V skladu s to uredbo se lahko oseba pridrži, da bi se olajšala njena predaja iz države članice, kjer obstaja »veliko tveganje pobega«.⁷⁸ Člen 28 določa, da »države članice lahko zadevno osebo pridržijo, da bi zagotovile postopke premestitve po tej uredbi, na podlagi individualne presoje in samo, če je pripor sorazmeren in ni mogoče učinkovito uporabiti drugih manj prisilnih alternativnih ukrepov«.⁷⁹ Uredba tudi določa, da države članice ne smejo pridržati osebe samo zato, ker je predmet dublinskega postopka premestitve.⁸⁰

V zadevi *Al Chodor* (C-528/15) je Sodišče Evropske unije (SEU) pojasnilo pomen »precejšnjega tveganja pobega« v skladu s členom 28(2) Uredbe (EU) št. 604/2013/EU in od držav članic zahtevalo, da določijo »objektivna merila« za oceno razlogov za domnevo, da bo oseba pobegnila.⁸¹

Pridržanje in alternative pridržanju glede postopkov vračanja

Direktiva 2008/115/ES o vračanju določa skupne standarde in postopke za vračanje državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU.⁸² Direktiva državam članicam omogoča, da lahko države članice pridržijo migranta, ki mu je bila izdana odločba o vrnitvi, da bi **pripravile njegovo vrnitev** in/ali ali izvedbo **postopka odstranitve**, če uporaba milejših prisilnih ukrepov ne zadostuje. Člen 15(4) Direktive določa, da je pridržanje upravičeno, samo če obstaja **utemeljena možnost odstranitve**, če obstaja nevarnost pobega ali če se zadevni državljan tretje države izogiba ali ovira pripravo postopka vrnitve ali odstranitve. Komisija je v svojem predlogu prenovljene Direktive 2008/115/

ES o vračanju predlagala seznam meril za oceno nevarnosti pobega.⁸³ Ta merila vključujejo pomanjkanje osebnih dokumentov, stalnega prebivališča ali finančnih sredstev ter nezakonit vstop na ozemlje države članice ali nedovoljen premik v drugo državo članico. Druga merila vključujejo neizpolnjevanje ali izrecno izraženo namero o neizpolnjevanju obveznosti vračanja, izdajo odločbe o vračanju, kar izvede druga država članica, in neizpolnjevanje obveznosti sodelovanja s pristojnimi organi zadevnih držav članic, obsodba zaradi kaznivega dejanja ali udeležba v tekočih kazenskih preiskavah in postopkih, uporaba lažnih ali ponarejenih osebnih dokumentov, uničenje dokumentov ali zavrnitev dajanja prstnih odtisov ter nasprotovanje prepovedi vstopa ali ukrepom za preprečevanje tveganja pobega ali neupoštevanje teh ukrepov so prav tako med predlaganimi merili.

V skladu s členom 15(5) prenovljene Direktive 2008/115/ES o vračanju vsaka država članica določi omejeno obdobje pridržanja, ki ne sme biti daljše od **šestih mesecev**. Člen 15(6) državam članicam omogoča tudi **podaljšanje pridržanja** za dodatnih 12 mesecev na podlagi nesodelovanja zadevne osebe ali zamud pri pridobivanju dokumentov iz njene izvorne države ali države, v katero naj bi jo vrnili.

Uvodna izjava Direktive o vračanju 2008/115/EGS pravi, da bi »uporaba pridržanja za odstranitev morala biti omejena in bi morala v zvezi z uporabljenimi ukrepi in zastavljenimi cilji upoštevati načelo sorazmernosti. Pridržanje je upravičeno, samo [...] če uporaba milejših prisilnih ukrepov ni zadostna«.⁸⁴ Direktiva 2008/115/ES o vračanju zavezuje države članice, da določijo nacionalna pravila o alternativah priporu, čeprav ne navaja primerov posebnih alternativnih ukrepov. V členu 7(3) Direktive 2008/115/ES so navedeni posebni ukrepi, ki se lahko naložijo državljanu tretje države, ki je upravičen do obdobja prostovoljnega odhoda, da bi se izognil **tveganju pobega**, kot so redno poročanje organom, položitev finančnega jamstva, predložitev dokumentov ali obveznost prebivanja na določenem kraju. Čeprav ti ukrepi niso alternativa v okviru Direktive, saj v okviru prostovoljnega odhoda ni razloga za pridržanje, so odsev najpogosteje razpoložljivih in uporabljenih alternativ pridržanju.

77 Direktiva o pogojih za sprejem (prenovitev), člen 10.

78 Uredba 604/2013/ES, člen 28.

79 Uredba 604/2013/ES, člen 28(2).

80 Uredba 604/2013/ES, člen 28(1).

81 Primer C-528/15, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie proti Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor, Ajvar Al Chodor*, 15. marca 2017.

82 IE ne sodeluje v Direktivi o vračanju 2008/115/ES.

83 Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav (prenovitev), člen 6, prispevek Evropske komisije za srečanje voditeljev v Salzburgu 19. in 20. septembra 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A0634%3AFIN>, pridobljeno 12. avgusta 2021.

84 CJEU C-61/11 PPU - El Dridi se nanaša na razlago členov 15 in 16 Direktive o vračanju 2008/115/EC. Sodišče je ugotovilo, da je treba člena 15 in 16 razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji držav članic, ki določa, da se državljanu tretje države, ki nezakonito prebiva, izreče zaporna kazen samo zato, ker brez utemeljenih razlogov ostaja na ozemlju te države, kar je v nasprotju z odredbo o zapustitvi tega ozemlja v določenem roku.



1.3 CILJI RAZISKAVE

Namen te študije je opredeliti podobnosti, razlike, praktične izzive in najboljše prakse pri uporabi pridržanja in alternativ, ki jih uporabljajo države članice v okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja.

Raziskava sledi objavi študije EMN iz leta 2014 z naslovom *Uporaba pridržanja in alternativ pridržanju v okviru politik priseljevanja (The Use of Detention and Alternatives to Detention in the Context of Immigration Policies)*. Njen cilj je:

- Zagotoviti primerjalni pregled uporabe pridržanja in razpoložljivih alternativ pridržanju v vsaki državi članici v okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja, skupaj z izzivi, s katerimi se srečujejo pri izvajanju alternativ pridržanju.
- Podati primerjalni pregled postopka in meril, ki jih nacionalni organi uporabljajo za presojo, ali naj državljan tretje države pridržijo ali uporabijo alternativo pridržanju v okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja.
- Oceniti razpoložljivost informacij o vplivu pridržanja državljanov tretjih držav ali alternativ pridržanju na učinkovitost postopkov mednarodne zaščite in

vračanja v državah članicah. Ta učinek se ocenjuje na podlagi treh ključnih kazalnikov, in sicer koliko ukrepi: i) zagotavljajo skladnost z migracijskimi postopki (vključno s hitrim in pravičnim reševanjem primerov, omogočanjem prostovoljnih in prisilnih vrnitev ter zmanjševanjem pobegov); ii) podpirajo temeljne pravice in iii) izboljšujejo stroškovno učinkovitost upravljanja migracij.⁸⁵

Obravnavane kategorije državljanov tretjih držav v študiji vključujejo: (i) prisilce za mednarodno zaščito v rednih postopkih, dublinskih postopkih in mejnih postopkih; in (ii) državljane tretjih držav, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi. Raziskava se osredotoča samo na pridržanje zaradi azila/vrnitve in ne zajema pridržanja državljanov tretjih držav, ki so storili kaznivo dejanje. V študiji je posebna pozornost posvečena težavi pridržanja in alternativ pridržanju ranljivih oseb, kot so mladoletniki, družine z otroki, nosečnice in osebe s posebnimi potrebami. V študiji so obravnavani pravni in praktični pristopi k odvzemu prostosti ter alternative pridržanju, ki so bili na voljo v obdobju poročanja od januarja 2015 do aprila 2021.



1.4 GLAVNA RAZISKOVALNA VPRAŠANJA

Raziskava obravnava dve glavni vprašanji:

- **Koliko so v državah članicah na voljo in se uporabljajo različne možnosti za alternative pridržanju?**
 - Katere vrste alternativ so trenutno na voljo in se uporabljajo v državah članicah?
 - Kakšni so izzivi in prednosti pri uporabi in izvajanju alternativnih oblik pridržanja?
 - Katera merila in postopki se uporabljajo za oceno možnosti uporabe alternative namesto pridržanja (če obstajajo razlogi za pridržanje)?

- **Kakšni so dokazi o vplivu različnih vrst prisilnih ukrepov na učinkovitost politik vračanja in postopkov mednarodne zaščite?**

- Kakšni so različni vplivi pridržanja in njegovih alternativ ob upoštevanju:
 - skladnosti z ustreznimi migracijskimi postopki;
 - spoštovanja temeljnih pravic;
 - razmerja med stroški in učinkovitostjo.
- Kateri dejavniki (npr. osebne značilnosti, kot so spol, poreklo ali starost; zasnova alternative pridržanju) povečujejo učinek pridržanja ali alternativ pridržanju?



1.5 STRUKTURA POROČILA

To poročilo o študiji je sestavljeno, kot je opisano v nadaljevanju:

- Oddelek 1: Uvod.
- Oddelek 2: Nacionalna politika in pravni okvir: napredek od 2015.
- Oddelek 3: Razpoložljivost in praktična organizacija alternativ pridržanju.
- Oddelek 4: Postopki ocenjevanja in merila za pridržanje državljanov tretjih držav ali zagotavljanje alternativ pridržanju.
- Oddelek 5: Vpliv pridržanja in alternativ pridržanju na učinkovitost mednarodne zaščite in postopkov vračanja.
- Oddelek 6: Sklepne ugotovitve

⁸⁵ Svet Evrope, Evropska komisija in EMN, »Učinkovite alternative pridržanju migrantov«, mednarodna konferenca, 2019; stroškovna učinkovitost se razume kot finančni stroški alternativ pridržanju v primerjavi s stroški pridržanja, ob upoštevanju njihovih rezultatov (učinkov). Če bi na primer skrajšali čas pridržanja migranta, bi lahko zmanjšali stroške, povezane s pridržanjem.

2 NACIONALNA POLITIKA IN PRAVNI OKVIRI: NAPREDEK OD LETA 2015



2.1 SPREMEMBE NACIONALNIH PRAVNIH IN POLITIČNIH OKVIROV O PRIDRŽANJU GLEDE POSTOPKOV MEDNARODNE ZAŠČITE IN VRAČANJA OD 2015

Od leta 2015 je večina držav članic uvedla zakonodajne spremembe glede pridržanja v okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja. Te spremembe so povezane predvsem s potrebo po izvajanju zakonodaje EU⁸⁶ ter nadaljnji opredelitvi obsega in vsebine upravnega pridržanja v okviru upravljanja migracij, vključno z merili, ki se uporabljajo za določitev, ali je treba pridržanje uporabiti ali ne.⁸⁷

Nekatere države članice so uvedle spremembe za izvajanje zakonodaje EU. Grčija je uvedla nov zakon, ki določa, da se lahko državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, ki zaprosi za mednarodno zaščito, po potrebi izjemoma pridrži⁸⁸ po individualni oceni, in če obstajajo posebni razlogi, zaradi katerih ni mogoče uporabiti alternativnih ukrepov. Irska se je leta 2018 odločila za prenovljeno Direktivo 2013/33/EU o pogojih za sprejem, s tem je uvedla nove nacionalne standarde o pridržanju prosilcev za mednarodno zaščito. Na Nizozemskem je bil nov mejni postopek uveden v ločenem regulativnem okviru leta 2015, ki določa, da se lahko državljan tretje države v okviru postopkov mednarodne zaščite zadrži na meji.

Več držav članic je **spremenilo svoje področje uporabe, opredelitve in merila**. Avstrija je na primer uvedla

podrobnejša merila za odreditev pridržanja. Podobno sta Luksemburg in Nemčija opredelila merila in razširila primere, v katerih se lahko prosilec za mednarodno zaščito pridrži. Nemčija je prav tako uvedla nove razloge za pridržanje v okviru postopka vračanja, na primer za državljane tretjih držav, ki ogrožajo nacionalno varnost.⁸⁹ Belgija je spremenila belgijski zakon o priseljevanju, da bi razširila področje uporabe pridržanja za odpravljanje domnevnih zlorab azilnega postopka. Od leta 2018 je v okviru italijanskega postopka mednarodne zaščite mogoče pridržati tudi državljane tretjih držav, da se ugotovi ali preveri njihova identiteta. To je bil odziv na pogoste zavrnitve preverjanja in poskuse pobegov s tako imenovanih vročih točk (točk, kjer se državljani tretjih držav izkrcajo ob prihodu iz Sredozemlja).

Več držav članic je spremenilo **trajanje pridržanja**. Avstrija,⁹⁰ Bolgarija in Francija so podaljšale najdaljše trajanje pridržanja. V Latviji je leta 2016 začel veljati nov zakon o azilu, ki vključuje celovit okvir pogojev in postopkov za uporabo omejevalnih ukrepov v azilnem postopku ter skrajšuje obdobje pridržanja prosilca za azil s sedmih na šest dni.



2.2 PRAVNE IN POLITIČNE SPREMEMBE GLEDE UPORABE ALTERNATIV PRIDRŽANJU V POSTOPKIH MEDNARODNE ZAŠČITE IN VRAČANJA OD LETA 2015

V okviru postopkov mednarodne zaščite in vračanja je več držav članic uvedlo spremembe za razširitev vrst alternativ pridržanju⁹¹ in/ali dajejo prednost

alternativnim ukrepom pred pridržanjem.⁹² Več držav članic je poročalo, da se je od leta 2014 povečala uporaba finančnega jamstva kot alternative pridržanju.⁹³

86 AT, CY, DE, EL, FI, FR, HR, IE, LU, NL.

87 AT, BE, BG, DE, EE, FR, IE, LU, NL, SK.

88 Zakon 4636/2019, kot ga dopolnjuje Zakon 4686/2020.

89 Decembra 2020 je začel veljati dodatni pripravljalni pripor (ergänzende Vorbereitungshaft) (Zakon o prebivanju (Aufenthaltsgesetz), člen 62c.)

90 Zakon o spremembah zakona o tujcih 2017.

91 BG, CY, CZ, EE, FR, HR, LT, LU, LV.

92 EL, FR, LV.

93 BG, CY.

Pet držav članic je **vedlo nove alternative pridržanju** v postopkih mednarodne zaščite in vračanja.⁹⁴ Na Cipru je bil leta 2016 spremenjen zakon o beguncih, da bi se uvedel niz novih alternativ pridržanju, kot so prijava organom, obveznost prebivanja na določenem kraju (vključno s sprejemnim centrom) in probacija. Češka je leta 2015 spremenila zakon o azilu, da bi uvedla nove alternative pridržanju prosilcev za azil. Te spremembe so obsegale obveznost prebivanja v nastanitvenem centru in redno samoporočanje ministrstvu za notranje zadeve. V Litvi je bil leta 2020 seznam alternativ pridržanju dopolnjen z nastanitvijo tujca pri službi državne mejne straže s pravico do gibanja samo v nastanitvenem objektu. Ta alternativa pridržanju je začela veljati 1. marca 2021 in je na voljo samo prosilcem za azil in tujcem, ki so prejeli odločbo o prošnji za azil in jih je treba vrniti v tujo državo. V Luksemburgu so zakonodajne spremembe razširile alternative pridržanju v postopkih mednarodne zaščite in vračanja, tako da vključujejo finančno jamstvo in obveznost rednega poročanja organom. Pomemben napredek je bila ustanovitev službe za ukrepanje v izrednih razmerah Kirchberg (SHUK), ki se uporablja kot delno odprt objekt za vračanje prosilcev za azil, katerih

prstne odtise je druga država članica že registrirala v sistemu Eurodac in bodo zato verjetno premeščeni v to državo članico. Estonija je leta 2020 sprejela novo alternativo pridržanju – pojavljanje za svetovanje – ki se uporablja za prosilce za mednarodno zaščito in prosilce v postopku vračanja.

Več držav članic je uvedlo **zakonodajne spremembe za prednostno uporabo alternativ pridržanju**.⁹⁵ Francija je leta 2015 okrepila in temeljito reformirala pravni okvir, delno zato, da bi okrepila uporabo alternativ pridržanju v vseh migracijskih postopkih. Pred kratkim je bila nekaterim alternativam pridržanju, kot je hišni pripor, dana izrecna prednost v postopkih mednarodne zaščite in postopkih vračanja. Poljska in Nizozemska zdaj dovoljujeta, da se ukrepi pridržanja uporabijo, samo če ni mogoče uporabiti nobene druge alternative.

Nizozemska je tudi sporočila, da bo uvedla nov regulativni okvir za pridržanje v postopkih priseljevanja, ki bo vključeval alternative pridržanju. Več držav članic je povečalo uporabo finančnih jamstev. Bolgarija je na primer uvedla predajo listine o zastavi kot novo alternativo pridržanju v postopkih vračanja.



2.3 RANLJIVE SKUPINE V NACIONALNEM PRAVNEM OKVIRU

Vse države članice dovoljujejo pridržanje (izjemoma) ali alternativne oblike pridržanja ranljivih skupin. Avstrija je uvedla zakonodajne spremembe za znižanje najnižje starosti za obvezno uporabo alternative pridržanju, medtem ko je na Finskem nova zakonodajna sprememba prepovedala pridržanje mladoletnikov brez spremstva, mlajših od 15 let. Mladoletnike brez spremstva, stare od 15 do 18 let, je mogoče pridržati le zaradi zagotovitve njihove vrnitve. Poleg tega je bila za osebe, starejše od 15 let, med alternative pridržanju dodana obveznost prebivanja.

Druge države članice so uvedle **nova pravila, po katerih mladoletniki in družine z mladoletnimi otroki ne smejo biti več pridržani v centrih za pridržanje**.⁹⁶ V Avstriji je bila uvedena določba, ki od Zveznega urada za priseljevanje in azil zahteva, da za mladoletnike, stare 14 let in več, vedno uporabi alternativne ukrepe za pridržanje, razen če obstaja utemeljena domneva, da taki alternativni ukrepi ne bi dosegli namena pridržanja. V Belgiji je bilo aprila 2019 s sodbo delno začasno ustavljeno izvajanje nacionalnega zakona, ki omogoča pridržanje nezakonito prebivajočih družin z mladoletnimi otroki, zato ti niso več pridržani v družinskih enotah v zaprtem centru za pridržanje »127bis« v Steenokkerzeelu. V Luksemburgu zakonodaja dovoljuje pridržanje ranljivih skupin,

vendar to ni običajna praksa. Na podlagi priporočila ocene schengenskega pravnega reda je bilo obdobje pridržanja družin z otroki podaljšano z 72 ur na sedem dni v letu 2017 samo zaradi zagotavljanja njihove vrnitve. Vendar v praksi to najdaljše sedemdnevno trajanje ni bilo nikoli doseženo. Zadnjič je Nizozemska leta 2016 v Zeistu odprla varen družinski center za družine z mladoletnimi otroki in mladoletnike brez spremstva. S spremembo politike leta 2020 je bilo podaljšano obdobje, za katero se lahko novo odkrita mladoletna oseba brez spremstva namesti v varno družinsko ustanovo. Njihova vrnitev mora biti mogoča v štirih tednih, zato je bilo obdobje podaljšano z dveh na štiri tedne, da se preprečijo pobeги.

94 CY, CZ, EE, LT, LU.

95 BG, FR, NL, PL.

96 AT, BE, LU, NL.

3 RAZPOLOŽLJIVOST IN PRAKTIČNA ORGANIZACIJA ALTERNATIV PRIDRŽANJU

V tem razdelku je obravnavana razpoložljivost različnih vrst alternativ pridržanju za različne kategorije državljanov tretjih držav. Raziskuje praktično organizacijo teh alternativ, ki so na splošno na voljo v državah članicah:

- Organi in organizacije, odgovorni za izvajanje alternativ;

- Pogoji, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav, ki se uporabljajo kot alternativa pridržanju;
- Mehanizmi, s katerimi državljani tretjih držav spremljajo izpolnjevanje teh pogojev.



3.1 RAZPOLOŽLJIVE ALTERNATIVE PRIDRŽANJU ZA DRŽAVLJANE TRETJIH DRŽAV

Večina držav članic ima v svoji nacionalni zakonodaji na voljo različne vrste alternativ pridržanju. Vendar v praksi ni nujno, da uporabljajo vsako od teh možnosti (glej preglednico 1). Nekateri ukrepi se lahko uporabljajo tudi kot postopkovni ukrepi ali kot zahteve med azilnim postopkom ali postopkom vračanja. Tukajšnja analiza se osredotoča le na uporabo takih ukrepov kot alternativ priporu, razen če ni izrecno navedeno drugače.

Obveznosti poročanja (npr. redno poročanje policiji ali organom za priseljevanje) so določene z zakonom in se uporabljajo v večini (25) držav članic. Zahteva po prebivanju na določenem kraju (npr. v ustanovi ali na določeni lokaciji) je zakonsko določena v 20 državah članicah, v praksi pa se uporablja v 17 državah članicah.

Čeprav je obveznost predaje potnega lista, potovalne listine ali osebnega dokumenta zakonsko na voljo v 17 državah članicah, se uporablja le v 14 državah članicah. Podobno je obveznost sporočanja naslova organom (vključno s prošnjo za dovoljenje za odsotnost in spremembo naslova) pravno na voljo v 15 državah članicah, vendar se uporablja le v osmih državah članicah.

Druge alternative pridržanju vključujejo uporabo finančnega jamstva, ki je zakonsko na voljo v osmih državah članicah, od katerih jih pet to alternativo uporablja v praksi. Tri države članice so uradno vzpostavile programe upravljanja v skupnosti (kjer posamezniki živijo samostojno v skupnosti in so dodeljeni vodji primera, imenovani tudi »sistemi upravljanja primera«). Pet držav članic uporablja nastanitev v objektih za vračanje in azil kot posebno vrsto alternative pridržanju.

Preglednica 1: Alternative pridržanju za državljane tretjih držav v državah članicah

Alternative pridržanju	Določeno v zakonih ali upravnih predpisih	Uporablja se v praksi
Obveznosti poročanja (npr. poročanje policiji ali organom za priseljevanje v rednih obdobjih)	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, ⁹⁷ SK	AT, BE, ⁹⁸ BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK
Zahteva za prebivanje na določenem kraju (npr. v ustanovi ali posebni regiji) ⁹⁹	AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, ¹⁰⁰ PL, SI	AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI
Obveznost predaje potnega lista, potne listine ali osebne dokumenta	BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, ¹⁰¹ LV, MT, NL, PL, SE	BG, CY, EE, ES, ES, FI, FR, ¹⁰² HR, IE, IT, LU, LV, NL, SE
Obveznost sporočanja naslova organom (vključno s prošnjo za dovoljenje za odsotnost/spremembo naslova)	CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU, ¹⁰³ MT, PT, SE	CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT
Izpustitev na podlagi varščine (s poroštvom ali brez njega)	AT, BG, CY, CZ, EL, HU, IE, PL, SK	AT, HU, IE, PL
Depozit ali finančno jamstvo	BG, CY, DE, FI, HR, HU, LU, NL	BG, FI, HU, LU, NL
Nastanitev v objektih za vrnitev in azilnih objektih	BE, CY, DE, FR, SI	BE, DE, FR, SI
Program upravljanja Skupnosti	BE, SE	BE, CY, SE
Elektronski nadzor (npr. označevanje)	DE, HU, LU, ¹⁰⁴ PT	HU, PT
Vrnitev svetovanja, coachinga ali pobud za ozaveščanje	BE, ¹⁰⁵ EE	EE (glede vračanja)
Izročitev skrbniku/skrbniku	DE, LT	LT
Izročitev oskrbovalnemu delavcu	IE (samo otroci)	IE (samo otroci)

Vse države članice **uporabljajo alternative priporu od primera do primera**. Na splošno je odločitev odvisna od individualnih okoliščin zadevnega državljan tretje države. Tistim, ki imajo na primer domači naslov in obstaja majhno tveganje, da bodo pobegnili in/ali storili kaznivo dejanje, in za katere ne velja prepoved vstopa na schengensko območje, se običajno odobri obveznost poročanja, ki od njih zahteva, da se v rednih časovnih razmikih javijo policiji ali organom za priseljevanje. Temu pristopu dajejo prednost vse države članice, saj v primerjavi s priporom ali drugimi alternativami od organov zahteva minimalna sredstva.

Organi držav članic, odgovorni za alternative pridržanju za državljane tretjih držav, vključujejo policijo,¹⁰⁶ organe

za priseljevanje in azil¹⁰⁷ ter mejno stražo¹⁰⁸, odvisno od nacionalnega upravnega sistema, vrste postopka in stopnje prisilnega značaja alternative. Druge stranke, kot so nevladne organizacije, socialne službe, zasebni subjekti in drugi vladni akterji

v več državah članicah, sodelujejo pri izvajanju alternativ za pridržanje,¹⁰⁹ med katerimi so tudi Mednarodna organizacija za migracije (IOM), nacionalne podružnice Rdečega križa in nacionalne organizacije civilne družbe, ki podpirajo begunce.

97 Samo v postopkih vračanja. To ni samostojna možnost, temveč je vključena v zahtevo po prebivanju na določenem kraju.

98 V BE ni samostojna praksa, ampak je del postopka SEFOR. Vendar je bila njegova uporaba omejena, zato je treba opraviti nadaljnje raziskave za optimizacijo njegove uporabe.

99 Pogosto se uporablja pri posebej ranljivih osebah, vključno z družinami, mladoletniki brez spremstva in invalidi.

100 Na Nizozemskem se ta ukrep uporablja tudi kot alternativa na mednarodnem letališču, kadar je državljanu tretje države na meji zavrnen vstop.

101 To ni samostojna alternativa, ampak je vključena v obveznosti poročanja.

102 Uporabljen glede hišnega pripora.

103 To ni samostojna alternativa, temveč nujen pogoj za dodelitev alternative priporu.

104 To ni samostojna alternativa, vendar je vključena v zahtevo po prebivanju na določenem kraju (v praksi se še ne uporablja).

105 Ni samostojna alternativa.

106 AT, BG, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, NL, SK.

107 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, HR, HU, IE, LT, LU, NL, PT.

108 FI, IE, LT, NL.

109 BE, CY, EE, FR, HU, NL



3.2 PRAKTIČNA ORGANIZACIJA ALTERNATIV PRIDRŽANJU

V tem razdelku je predstavljena praktična organizacija petih najpogosteje razpoložljivih alternativ za pridržanje v državah članicah EU in drugih vrst alternativ. Poudarja ključne značilnosti, kot so pravna podlaga, vključeni organi in partnerji, obveznosti, povezane z odobritvijo alternative, in vzpostavljeni mehanizmi spremljanja. Predstavljeni so tudi izzivi in prednosti teh alternativ.

Obveznosti poročanja

V 25 državah članicah se kot alternativa pridržanju uporablja naložitev obveznosti poročanja državljanom tretjih držav. Sedemnajst jih to alternativo uporablja redno,¹¹⁰ osem¹¹¹ pa jo uporablja redko, če sploh kdaj.

Samo tri države članice so zbrale statistične podatke o uporabi te alternative. Od teh je bila med letoma 2016 in 2020 obveznost poročanja uporabljena 56-krat v Litvi in vsaj 1624-krat na Finskem.¹¹² Na Poljskem je bila ta bila najpogosteje uporabljena alternativa priporu, saj je bila uporabljena 5535-krat v letih od 2016 do 2020. Na Nizozemskem so bili na voljo podatki o tem ukrepu, vendar ni bilo mogoče ugotoviti, ali se uporablja kot alternativa priporu ali za preprečevanje pobega.

Ta alternativa pridržanju od posameznikov zahteva, da se prijavljajo uradnikom v rednih časovnih presledkih, od vsakih 24 ur (večina držav članic), enkrat na teden¹¹³ do vsakih štiri do pet tednov pri nekaterih postopkih vračanja na Irskem. Na Nizozemskem in v Belgiji pogostost ni določena, saj se glede na posamezen primer prijavljajo dnevno ali mesečno. Nacionalni organi, odgovorni za upravljanje te alternative, so pogosto policija v postopku vračanja in oddelki za azil in migracije/ministrstva za notranje zadeve v postopku mednarodne zaščite. V večini držav članic morajo državljani tretjih držav svojo prisotnost prijaviti policiji,¹¹⁴ v 12 državah članicah pa morajo o svoji prisotnosti obvestiti organe za migracije in azil.¹¹⁵

Neprijavljanje organom lahko v vseh državah članicah poročevalkah privede do pridržanja, o tem se ponovno odloča na podlagi posameznega primera – za vsak

primer posebej. V Italiji se neupoštevanje določb lahko kaznuje z globo od 3000 EUR do 18.000 EUR in lahko privede do prisilnega in takojšnjega spremstva na mejo z možnostjo odreditve pridržanja v centru za

repatriacijo. Na Nizozemskem se od državljana tretje države, ki dvakrat zaporedoma ni izpolnil obveznosti, zahteva, da pojasni, zakaj se ni prijavil. Če posameznik ne ravna v skladu z zahtevami, se šteje, da je odstopil od nadzora ali zapustil državo. Ker je prejšnja opustitev nadzora eno od meril za pridržanje, bi lahko neupoštevanje tega merila v prihodnosti privedlo do pridržanja, čeprav ne samodejno.

V večini držav članic¹¹⁶ se trajanje alternativnega ukrepa določi za vsak primer posebej in je odvisno od razvoja primera. Alternativa običajno velja, dokler se ne ugotovi, da oseba izpolnjuje pogoje za vstop ali prebivanje v državi, dokler ni izdana odločba o odstranitvi iz države ali dokler se postopek ne konča kako drugače.¹¹⁷

Pravna podlaga za obveznosti poročanja je najpogosteje v zakonih držav članic o tujcih, čeprav nekatere uporabljajo različne pravne podlage, odvisno od tega, ali je alternativa del postopka mednarodne zaščite ali postopka vračanja.¹¹⁸

Nevladne organizacije, socialne službe, zasebni subjekti in drugi vladni akterji so redko vključeni v izvajanje te alternative priporu, razen v Franciji.

Učinkovitost obveznosti poročanja je ocenila le Nizozemska. Kljub temu je večina držav članic lahko opredelila glavne prednosti in izzive uporabe te alternative.¹¹⁹ Prvič, je stroškovno učinkovita, saj zahteva veliko manj sredstev kot pridržanje osebe in kritje stroškov nastanitve in preživljanja.¹²⁰ Drugič, uporaba te alternative je manj vsiljiva za posameznika, ki ima večjo svobodo gibanja in več možnosti za vključitev v skupnost.¹²¹

Praktični izzivi, povezani s to možnostjo, izhajajo iz upravnega bremena in/ali razpoložljivosti osebja,¹²² saj morajo biti migracijski ali policijski uradniki skoraj vseskozi dostopni, vključno z vikendi. Poleg tega imajo lahko državljani tretjih držav omejena finančna sredstva in se težko preživljajo ali si privoščijo zasebno nastanitev, kar pomeni, da v praksi ne morejo izkoristiti te možnosti.¹²³

Kot odgovor na nekatere upravne izzive je Litva uvedla nov elektronski komunikacijski sistem, s katerim se spremlja, ali državljani tretjih držav izpolnjujejo obveznost poročanja (glejte okvir 1).

110 AT, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR (v okviru hišnega pripora), HR, IE (največkrat uporabljeno za ljudi z ukazi za deportacijo ali skladno z odločbo o dublinski premešitvi), IT, LT, NL, PT, SE, SI (v okviru alternativne »zahteve po prebivanju na določenem kraju« v postopku vračanja).

111 BE, BG, HU, LU, LV, MT, PL, SK.

112 Na Finskem je samo mejna straža poročala o 1624 primerih, v katerih je veljala obveznost prijave. Podatki policije niso na voljo.

113 CZ, DE, EE.

114 AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, NL, SK.

115 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IE, LT, LU.

116 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (tujci, ki se morajo zglasiti na Oddelku za migracije ali Službi državne mejne straže.), LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK.

117 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SK.

118 BG, CY, EE, HR, IE, LU.

119 AT, CY, CZ, DE, ES, FI, FR, IE, LU, NL, PL, SK.

120 AT, CZ, DE, ES, FI, FR, IE, NL, PL, PT, SK.

121 DE, IE, LV, NL.

122 Na primer AT, CY, CZ, EL.

123 CZ, IE, LT, LU, LV, SK.

Okvir 1: Litva: Obveznosti poročanja z elektronskimi komunikacijami

V Litvi oddelek za migracije ali državna mejna straža izvaja obveznost prijave kot alternativo pridržanju.

Sodišče določi, kako pogosto (npr. dvakrat na teden) morajo državljani tretjih držav obvestiti oddelek za migracije ali službo državne mejne straže o svojem prebivališču, in sicer ob določenem času in z elektronskimi komunikacijami. Za prijavo organom se lahko uporabijo naslednja sredstva elektronske komunikacije: posebne aplikacije za mobilne telefone, naprave za elektronski nadzor in elektronsko sporočilo z možnostjo identifikacije pošiljatelja. Če oseba ne želi ali ne more uporabiti teh elektronskih sredstev, ni mogoče ugotoviti, kje je, in te alternative priporu ni mogoče uporabiti.

Med letoma 2015 in 2020 je bila ta alternativa uporabljena v 28 primerih.

Ob neizpolnjevanju obveznosti prijave državna mejna straža zadevo predloži sodišču s predlogom za pridržanje tujca.

Zahteva po prebivanju na določenem kraju

Obveznost prebivanja na določenem kraju obstaja v 20 državah članicah¹²⁴ in se v praksi uporablja v 17 državah članicah.¹²⁵ Ta možnost zahteva, da državljani tretjih držav prebivajo na določenem kraju,

ki ga določijo organi, in sicer od njihovega zasebnega prebivališča do zavetišča ali sprejemnega centra. V Franciji in Luksemburgu je ta alternativa enaka hišnemu priporu ali hišnemu varstvu.¹²⁶

Statistične podatke o uporabi je predložilo več držav članic.¹²⁷ V Franciji je bil med letoma 2015 in 2020 hišni pripor odrejen 40.000 državljanom tretjih držav. Na Madžarskem je bila obveznost prebivanja na določenem kraju (zasebna nastanitev, sprejemni center, skupnostni hostel ali na geografski lokaciji) leta 2015 odrejena 12.092 osebam, 949 osebam leta 2016, 388 oseb leta 2017 in 486 oseb leta 2018.¹²⁸ V Luksemburgu je bila ta alternativa med letoma 2017 in

2019 uporabljena skupno 1599-krat, in sicer v primeru prosilcev za mednarodno zaščito, za katere je bilo verjetno, da bodo premeščeni v drugo državo članico v skladu z uredbo Dublin III.¹²⁹ Na Nizozemskem je bila v obdobju 2015–2020 alternativa prebivanja na prostem kraju z omejitvami v postopku vračanja vsako leto uporabljena za od 450 do 2890 oseb.

Pravna podlaga za to alternativo je običajno določena v aktih držav članic o tujcih,¹³⁰ čeprav nekatere uporabljajo različne pravne podlage glede na to, ali je del postopka mednarodne zaščite ali postopka vračanja.¹³¹ Nacionalni izvedbeni organi so policija in oddelki za azil, migracije in vračanje.

V glavnem ta alternativa nima določenega trajanja in lahko traja do konca postopkov mednarodne zaščite ali vračanja.¹³² Edini izjemi sta Francija in Luksemburg: v Franciji se lahko kratkoročni ukrep hišnega pripora odredi za največ 45 dni in se lahko enkrat podaljša; v Luksemburgu zakon o azilu sicer ne določa najdaljšega trajanja postopka mednarodne zaščite, v praksi pa ta traja tri mesece. Ukrep se lahko podaljša še za tri mesece, če še vedno obstajajo razlogi za pridržanje, vendar skupno obdobje ne sme biti daljše od 12 mesecev. Postopek vračanja je v skladu z zakonom o priseljevanju in traja največ šest mesecev.

Mehanizmi za spremljanje skladnosti obstajajo v malo manj kot polovici držav, ki izvajajo to alternativo.¹³³ V Estoniji, na Madžarskem in Poljskem lahko organi za priseljevanje izvajajo inšpekcijske preglede v kraju prebivanja državljanov tretjih držav.

Ta alternativa se včasih uporablja skupaj z drugimi alternativami priporu. Na Nizozemskem je na primer prebivanje na lokaciji z omejeno svobodo pogosto združeno z zahtevo po poročanju. Na Madžarskem in v Luksemburgu se lahko po potrebi kombinira z elektronskim nadzorom, kot je prikazano v okvirju 2.

124 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT (nastanitev pri državni mejni straži se uporablja samo za prosilce za azil), LU, MT, NL, PL, SI.

125 AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI.

126 FR, LU.

127 BE, FR, HU, LT, LU, NL.

128 Novejši podatki niso na voljo.

129 Ti prosilci so dodeljeni v SHUK (glejte okence 3).

130 AT, BE, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PL, PT.

131 EE, HR, IE, LU.

132 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LU, MT, NL, PL, PT.

133 AT, BE, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, LU, NL, PL, PT.

Okvir 2: Luksemburg in Madžarska – zahteva po prebivanju na določenem kraju v kombinaciji z elektronskim nadzorom

V Luksemburgu so prosilci za mednarodno zaščito in državljani tretjih držav z nezakonitim prebivanjem, ki so v dublinskem postopku premestitve, samodejno nameščeni v center SHUK, medtem ko oddelek za vračanje (dublinska enota) sprejme odločitev o premestitvi.

Na Madžarskem in v Luksemburgu se lahko hišni pripor po potrebi kombinira z elektronskim nadzorom. Čeprav je njegova uporaba zakonsko določena, se v Luksemburgu elektronsko spremljanje v praksi še ne uporablja. Za prosilce za mednarodno zaščito, ki so dodeljeni centru SHUK in ki lahko čez dan prosto zapustijo objekt, se ne bi uporabljal. Elektronski nadzor tujcem prepoveduje, da bi zapustili določeno območje. Zakon določa, da se izvrševanje spremlja z daljinskim zaznavanjem prisotnosti/ odsotnosti tujca na vnaprej določenem območju in za celotno obdobje domačega varstva. Vendar mora izvajanje elektronskega nadzora zagotavljati spoštovanje dostojanstva, integritete in zasebnosti posameznika.

V nekaterih državah članicah imajo pri tej alternativni pomembno vlogo nevladne organizacije in socialne službe.¹³⁴ V Avstriji so na primer deželne policijske uprave pooblašene, da državljane tretjih držav namestijo v določene objekte, vendar se lahko od teh posameznikov zahteva tudi prebivanje v zasebnih stanovanjih ali objektih, ki jih upravljajo nevladne organizacije.

Številne države članice so kot izziv opredelile razpoložljivost prostorov za to alternativo priporu.¹³⁵ Zaradi omejene razpoložljivosti mest včasih ni mogoče ponuditi te alternative, zato je treba državljane tretjih držav pridržati, zlasti kadar ni drugih alternativ.¹³⁶

Organi ugotavljajo, da so glavne prednosti te alternative v tem, da je zanjo potrebno manj osebja in manj nadzora kot za prostore za pridržanje¹³⁷ in da je na voljo več časa za izvajanje svetovanja o vrnitvi¹³⁸ Razpoložljivost zmogljivosti za to alternativo odvzemu prostosti je bila zaznana tudi kot manj vsiljiva za državljane tretjih držav, ki se lahko prosto gibljejo v državi ali določeni regiji/območju.¹³⁹

Obveznost predaje osebne ali nacionalne potne listine

Ta alternativa pridržanju od državljanov tretjih držav zahteva, da organom izročijo svoje osebne ali nacionalne potne listine. Ključni pogoj je torej, da mora imeti državljan tretje države veljaven dokument. Ta alternativa obstaja v 17 državah članicah¹⁴⁰ in se redno uporablja v 14 od njih.¹⁴¹

Podatki so na voljo le za Finsko in Poljsko: na Finskem je bila ta alternativa med letoma 2016 in 2020 uporabljena vsaj 1733-krat,¹⁴² na Poljskem pa 198-krat med letoma 2016 in 2020.

Podobno kot pri zgoraj opisanih obveznostih poročanja je pravna podlaga za to alternativo običajno določena v aktih držav članic o tujcih,¹⁴³ čeprav nekatere uporabljajo različne pravne podlage, odvisno od tega, ali je del postopka mednarodne zaščite ali postopka vračanja.¹⁴⁴

Nacionalni organi, odgovorni za upravljanje te alternative, so policija,¹⁴⁵ mejna straža,¹⁴⁶ oddelki za azil in migracijsko politiko¹⁴⁷ ter ministrstva za notranje zadeve.¹⁴⁸ Druge zainteresirane strani, kot so organizacije civilne družbe, pri njenem izvajanju ne sodelujejo.

V Estoniji se ta alternativa uporablja za državljane tretjih držav v postopku mednarodne zaščite in prisilne vrnitve, na Irskem v postopku vračanja, na Nizozemskem pa v obeh postopkih. Na Irskem se uporablja za osebe, ki jim je bil izdan nalog za deportacijo¹⁴⁹, in osebe, ki jim je bilo v vstopnem pristanišču zavrnjeno dovoljenje za vstop v državo. Izdaja se lahko skupaj z drugimi alternativami pridržanju.¹⁵⁰

134 AT, FR.

135 CY, DE, EL, FR, LT, MT, NL.

136 CY, DE, EL, FR, MT.

137 CZ, IE, FR, PT.

138 NL.

139 BE, IE, LT.

140 BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LU (ni samostojna alternativa, temveč je vključena v obveznosti poročanja), LV, MT, NL, PL, SE. 141 BG, CY, EE, ES, FI, FR (postopki hišnega pripora), HR, IE, IT, LV, NL, SE.

141 BG, CY, EE, ES, FI, FR (postopki hišnega pripora), HR, IE, IT, LV, NL, SE.

142 Samo mejna straža je poročala o 1733 primerih, v katerih je bila uporabljena ta alternativa. Podatki policije niso na voljo.

143 BG, EE, ES, FI, HR, IE, IT.

144 EE, HR, IE, LU.

145 CY, EE, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, LV, NL, SE.

146 FI, IE, NL.

147 LU, IE (Oddelki za migracije in azil na ministrstvu za pravosodje).

148 CY, EE, HR, HU.

149 Odredba o izgonu je odredba, izdana osebi, katere prošnja za mednarodno zaščito je bila zavrnjena, ali osebi, ki nima dovoljenja za prebivanje v državi. Irska ne sodeluje pri Direktivi 2008/115/ES o vračanju.

150 Na Irskem je zahteva po predaji potnega lista ali potovalne listine vključena tudi v zakonodajo o mednarodni zaščiti, vendar se v praksi ne uporablja.

Nobena država članica nima določenega trajanja in ta alternativa običajno velja, dokler državljan tretje države ne izpolni pogojev za vstop ali prebivanje v državi,¹⁵¹ dokler ni izvršena odločba o odstranitvi ali dokler se postopek ne konča kako drugače.¹⁵² Večina ugotovljenih težav je povezana z razpoložljivostjo veljavnih potnih listin,¹⁵³ zlasti za državljane tretjih držav, ki nimajo dokumentov ali katerih potne listine so bile morda pridobljene z goljufijo, prirejene ali ponarejene.

Nekatere države članice so opredelile več posebnih **prednosti** te možnosti. Irska je opozorila, da ta pristop zahteva manj osebja in manj nadzora kot uporaba zaporov ali policijskih postaj za pridržanje, s tem se zmanjšajo upravni stroški. V nizozemskem postopku vračanja lahko organi uporabijo predani potni list za rezervacijo leta za vrnitev državljana tretje države, kar je bilo ocenjeno kot dodatna prednost.

Obveznost sporočanja naslova organom

Zahteva po sporočanju naslova organom (vključno z zahtevo po dovoljenju za odsotnost in spremembo naslova) je zakonsko na voljo v 13 državah članicah¹⁵⁴, uporablja pa se v osmih od njih.¹⁵⁵ Nobena država članica ni poročala o statističnih podatkih o uporabi te alternative.

V večini držav članic morajo državljani tretjih držav, za katere se ugotovi, da nezakonito prebivajo na ozemlju in za katere velja ta alternativa pridržanju, svoj naslov in vsako spremembo čim prej, najpozneje pa naslednji delovni dan, sporočiti policiji.¹⁵⁶ Zaradi neupoštevanja te zahteve se lahko izvede pridržanje, vendar se to določi za vsak primer posebej. Nobena od držav članic za to možnost ne uporablja fiksnega trajanja. Na Češkem, na primer, se trajanje določi za vsak primer posebej, pri tem se upošteva sorazmernost obveznosti.

Organi, odgovorni za izvajanje te alternative, so običajno policija ali mejni organi, kot je na Cipru, Češkem, v Estoniji in na Malti.

V nekaterih državah članicah obveznost osebe, da sporoči svoj naslov, ni alternativa pridržanju, temveč splošna postopkovna obveznost, ki se uporablja za vse primere.¹⁵⁷ Na Poljskem je na primer vsak prosilec za mednarodno zaščito dolžan sporočiti svoj naslov. V Luksemburgu to ni samostojna alternativa, temveč nujen pogoj za uporabo alternativne možnosti za odvzem prostosti. Irska to obveznost za osebe pogosto

uporablja skupaj z drugimi alternativami priporu, kot je obveznost poročanja.

Mehanizmi za spremljanje skladnosti državljanov tretjih držav s to alternativo obstajajo le v Estoniji in Luksemburgu. V Estoniji lahko minister za priseljevanje in azil odredi posebna preverjanja za preverjanje naslova in s tem nadzoruje, ali je bil ukrep upoštevan.

Izzivi se pojavijo, kadar državljani tretjih držav nimajo stalnega prebivališča, s katerim bi lahko komunicirali, ali kadar morajo pogosto spreminjati svoje prebivališče, kar organom otežuje spremljanje. Češka in Malta sta poročali, da to pomeni dodatno breme za policijsko osebje.

Češka je opozorila, da ta alternativa zahteva manj zmogljivosti policijskih organov, saj se lahko spremlja lažje in z manj sredstvi. To tudi pomeni, da organom ni treba zagotoviti nastanitve teh državljanov tretjih držav v sprejemnih centrih.

Izpustitev na podlagi varščine (s poroštvom ali brez njega)

Ta alternativa je bila na voljo v devetih državah članicah¹⁵⁸, vendar se je v praksi uporabljala le v štirih.¹⁵⁹ Ta alternativa vključuje izpustitev državljana tretje države iz pripora s plačilom denarnega zneska neodvisnega poroka, ki jamči za njegovo udeležbo na sodišču, ali brez porošstva. Ta alternativa se razlikuje od izdaje finančnega pologa oseb, ki še niso pridržane, kar se lahko na primer odredi za zmanjšanje tveganja pobega (glej naslednje poglavje).

Statistični podatki o uporabi te alternative so bili na voljo na Poljskem in Madžarskem. Na Poljskem je to ena od najmanj uporabljenih alternativ, saj je bila med letoma 2016 in 2020 uporabljena le 12-krat. Na Madžarskem je bila leta 2015 odrejena izpustitev na podlagi varščine v 264 primerih, leta 2016 v 284 primerih, leta 2017 pa v dveh primerih. Med letoma 2018 in 2020 ni bila odrejena nobena varščina.

Podobno kot druge možnosti tudi izpustitev na podlagi varščine običajno urejajo zakoni o tujcih¹⁶⁰, nadzorujejo pa jo policisti¹⁶¹ ali mejni policisti.¹⁶² Države članice v svoji zakonodaji ne predvidevajo določenega zneska varščine, saj je ta odvisna od individualnih okoliščin zadevnih državljanov tretjih držav in se določi za vsak primer posebej. Na Poljskem znesek ne sme biti nižji od dvakratnika minimalne plače, določene z nacionalnimi predpisi. Na Madžarskem lahko znesek znaša od 500 EUR do 5000 EUR, določi pa ga azilni organ ob

151 BG, EL, HU, HR, IE.

152 CY, EE, ES, FI, HR, HU, IE, IT, LU, NL, PL, PT, SE.

153 FI, IT, MT, NL, PL.

154 CZ, EE, EL, FI, FR (postopki hišnega pripora), HR, HU, IE, IT, LU, MT, PT, SE.

155 CY, CZ, EE, FI, FR, HR, IE, PT.

156 CY, CZ, EE (obveznost prijave odsotnosti iz kraja stalnega prebivališča za obdobje, daljše od treh dni), FR, HR, LU, IT, MT, PT, SK.

157 HR, LU, NL, PL, SK.

158 AT, BG, CY, CZ, EL, HU, IE, PL, SK.

159 AT, HU, IE, PL.

160 AT, BG, CZ, EL, HU, PL, SK.

161 BG, CZ, EL, HU, SK.

162 PL.

upoštevanju osebnih in finančnih okoliščin zadevne osebe.

Omejeno uporabo je mogoče pojasniti z najpogosteje ugotovljenim izzivom, in sicer s težavami pri ugotavljanju, ali ima prosilec dovolj sredstev za kritje varščine, saj organi pogosto nimajo osebja, ki bi pripravilo in preverilo ustrezno finančno dokumentacijo. Avstrija je izpostavila tudi izziv pri upravljanju položenih varščin, zlasti pri vračilu z nakazilom.

Druge vrste alternativ pridržanju

Poleg zgoraj opisanih alternativ za pridržanje, ki so na voljo v večini držav članic, je bilo od leta 2015 uvedenih še nekaj drugih.¹⁶³

V nekaterih državah članicah¹⁶⁴ lahko državljani tretjih držav predložijo varščino ali finančno jamstvo, s katerim si zagotovijo, da lahko ostanejo na ozemlju države. Na Madžarskem je najvišji znesek, ki se lahko zahteva, enakovreden skupnim potnim stroškom in stroškom prebivanja posameznika. V Luksemburgu je finančno jamstvo zakonsko določeno v višini 5000 EUR, ki ga lahko plača državljan tretje države sam ali tretja oseba. Finančno jamstvo se vrne, če razlogi za pridržanje ne veljajo več (postopek mednarodne zaščite) ali v primeru prostovoljne vrnitve (postopek mednarodne zaščite in vrnitve). Na Nizozemskem je najvišji znesek 1.500 EUR, določi pa ga služba za repatriacijo in odhod. Ukrep je na voljo samo v postopku vračanja, kjer se v povprečju uporabi enkrat na mesec.

V treh državah članicah se kot alternativa priporu uporabljajo programi skupnostnega upravljanja ali delavci, ki vodijo primer.¹⁶⁵ Ta ukrep vključuje programe, v katerih posamezniki živijo samostojno v skupnosti z imenovanim vodjo primera. Prebivanje je lahko v posebnih objektih (npr. Belgija) ali v zasebnih hišah (Ciper, Švedska). V Belgiji so družine z mladoletnimi otroki, ki nezakonito prebivajo v državi, nastanjene v odprtih družinskih enotah v skupnosti, ki jih sestavljajo posamezne hiše in stanovanja, ter v zasebnih hišah. Prebivalci uživajo svobodo gibanja, čeprav z določenimi omejitvami in pravili. Vodje primerov zagotavljajo vodenje, vključno z razpravo in načrtovanjem možnosti prostovoljne vrnitve.

Na Irskem se prepustitev skrbniku uporablja samo za otroke, saj je pridržanje otrok zaradi priseljevanja prepovedano in se ne uporablja nobena alternativa pridržanju. Pri migrantskih otrocih brez spremstva se uradnik za priseljevanje ali policist obrne na Agencijo za otroke in družine (Tusla), ki oceni razmere in otroka

namesti v oskrbo za čas trajanja postopka vračanja ali mednarodne zaščite. Če je starš otroka pridržan, se lahko otrok prav tako namesti v oskrbo Tusle.

Svetovanje za vrnitev se pogosto uporablja v vseh državah članicah za olajšanje postopka vrnitve, v Estoniji pa je bilo pred kratkim uvedeno posebej kot alternativa pridržanju. Po oceni obstoja razlogov za pridržanje se lahko od državljana tretje države zahteva, da se udeleži obveznega svetovanja. V Belgiji je bilo vzpostavljenih več oblik usposabljanja/svetovanja ali dejavnosti informiranja, ki se uporabljajo po izdaji odločbe o vrnitvi ali v okviru prostovoljne vrnitve (glejte okvir 3). Te prakse v skladu s pravno opredelitvijo, sprejeto v tej študiji, niso alternativa pridržanju, saj ne temeljijo na oceni razlogov za pridržanje. Vendar pa jih belgijski organi štejejo za alternative priporu in lahko ponudijo primere ukrepov, ki bi jih bilo mogoče uporabiti kot alternative. Podobno se na Nizozemskem svetovanje o vrnitvi ne uporablja kot kot alternativa pridržanju, ampak se zagotavlja skupaj z alternativnimi sredstvi v postopku vračanja, kjer imajo uradniki, ki vodijo zadeve, vlogo pri odločanju o uporabi pridržanja ali alternativnih sredstev. Po mnenju uradnikov, ki se ukvarjajo s primeri, so alternative pridržanju koristne, ker zagotavljajo več časa za usmerjanje posameznikov k prostovoljnemu odhodu in ponovnemu vključevanju brez uporabe sile.

Okvir 3: Svetovanje in usposabljanje za preprečevanje pobegov in spodbujanje vrnitve v Belgijo

V Belgiji se v okviru prostovoljnega odhoda ali prostovoljne vrnitve ob pomoči uporablja več ukrepov usposabljanja, svetovanja in informiranja. S temi ukrepi se skuša zmanjšati tveganje pobega in spodbuditi vrnitev, da pripor ni potreben. Ti ukrepi niso alternativa pridržanju *stricto sensu*, vendar bi lahko pokazali nove vrste alternativ pridržanju, kadar obstajajo razlogi zanj.

Urad za priseljevanje izvaja nekatere ukrepe usposabljanja po izdaji odločbe o vrnitvi:

Urad za priseljevanje od leta 2011 izvaja **postopek Sefor** (www.sefor.be), da bi natančno spremljal učinkovito vračanje migrantov. Namen postopka je bolje obveščati državljane tretjih držav o odločitvi in njenih posledicah ter o organizaciji in podpori za njihovo vrnitev.

163 BE, BG, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LU, NL, SE.

164 BG, CY, DE, FI, HR, HU, LU.

165 BE, CY, SE

To poteka v obdobju prostovoljnega odhoda in vključuje napredek pri pripravah na spoštovanje dostojanstva, integritete in zasebnosti prostovoljni odhod. Urad za priseljevanje lahko uvede tudi dopolnilne ukrepe, kot je odvzem prstnih odtisov ali zahteva kopije potnih listin. Informativne sestanke in nadaljnje ukrepanje izvajajo občine. Če zadevna oseba ne upošteva zahteve po rednem spremljanju, se lahko začne postopek prisilne vrnitve.

Coaching vračanja na dom za družine z mladoletnimi otroki, ki prebivajo na zasebnem naslovu: o prilagojenih treningih se dogovorijo organi in družine z otroki.

Coachingi potekajo v občinskih uradih ali na zasebnih naslovih, kjer se razpravlja o prostovoljnem odhodu.

Svetovanje o vrnitvi ponuja tudi **Zvezna agencija za sprejem prosilcev za azil (Fedasil):**

Svetovanje na odprtih mestih za vračanje: V obdobju prostovoljnega odhoda so tisti, katerih prošnje za mednarodno zaščito so bile zavrnjene, državljani tretjih držav, za katere veljajo premestitve v skladu z 28. členom Uredbe 604/13/EU, in družine z neurejenim prebivališčem dodeljeni v odprto mesto za vrnitev, kjer morajo tedensko obiskovati svetovanja, ki jih zagotavljata Fedasil in Urad za migracije. Urad za priseljevanje je pri spremljanju ugotovil, da je imel ukrep omejene rezultate pri spodbujanju vračanja in preprečevanju pobegov.

Nastanitev v objektih za vračanje in azilnih domovih je več držav članic uporabilo kot alternativo pridržanju, kadar državljan tretje države nima dostopa do zasebnega prebivališča ali druge oblike nastanitve.¹⁶⁶ Francija od leta 2015 pilotno izvaja obveznost sporočanja naslova organom za sprejemne

ustanove (DPAR) v številnih regijah. Nacionalni načrt za sprejem prosilcev za azil in vključevanje beguncev je bil objavljen 17. decembra 2020 za obdobje 2021–2023 in se nanaša na skorajšnje odprtje 1300 novih mest v okviru DPAR, ki naj bi se uporabljala kot alternativa pridržanju in za lažje vračanje tujih državljanov z neurejenimi razmerami. DPAR temeljijo na dveh stebrih: nastanitvi v skupinskih ali individualnih objektih, ki jih upravlja nevladna organizacija, podpisnica sporazuma z državo, in individualni upravni podpori, ki jo zagotavlja Urad za priseljevanje in vključevanje.

V Luksemburgu lahko zavrnjeni prosilci za mednarodno zaščito poleg alternativ pridržanju, določenih v zakonu o azilu in zakonu o priseljevanju, namesto v pridržanju ostanejo v sprejemnih centrih, če se strinjajo, da bodo sodelovali pri prostovoljni vrnitvi. Ta praksa se uporablja, kadar prosilci za mednarodno zaščito po zavrnitvi prošnje nimajo nastanitve.

166 BE, FR, LU (ni alternativa pridržanju, ker ni odrejena dodelitev v domače varstvo), SI (uporaba azilnih zmogljivosti kot alternative pridržanju od leta 2021).

4 POSTOPKI OCENJEVANJA IN MERILA ZA PRIDRŽANJE DRŽAVLJANOV TRETJIH DRŽAV ALI ZAGOTAVLJANJE ALTERNATIV PRIDRŽANJU

Države članice pri odločanju o tem, ali naj državljana tretje države namestijo v pripor ali zagotovijo alternativo priporu,¹⁶⁷ uporabljajo različne ocenjevalne postopke in merila. V tem oddelku je analizirano, kako ti postopki odločanja potekajo

na nacionalni ravni, dejavniki, ki se upoštevajo pri ocenjevanju posameznega primera, vključene organe ter postopkovna jamstva in podpora, ki so na voljo državljanom tretjih držav.



4.1 PREGLED POSTOPKOV ZA UVELJAVLJANJE ALTERNATIVE PRIDRŽANJU

Za osebe v postopku vračanja uvodna izjava 16 in člen 15 Direktive 2008/115/ES o vračanju določata, da se pripor uporabi le, če ni mogoče učinkovito uporabiti milejših prisilnih ukrepov.¹⁶⁸ Podobno za prosilce za mednarodno zaščito člen 8(2) prenovljene direktive o pogojih za sprejem določa, da se pridržanje uporabi, samo če »ni mogoče učinkovito uporabiti manj prisilnih alternativnih ukrepov«, člen 8(4) pa določa, da države članice »zagotovijo, da so pravila o alternativnih pridržanju, kot sta redno prijavljanje organom, polog finančnega jamstva ali obveznost prebivanja na določenem kraju, opredeljena v nacionalni zakonodaji«. Načelno je treba državljana tretje države pridržati, kadar razpoložljive alternative glede na okoliščine njegovega primera niso učinkovite. Pridržanje bi moralo temeljiti na posebni oceni okoliščin zadevne osebe.

Vse države članice omogočajo pridržanje v obeh postopkih. Vendar postopki mednarodne zaščite v Franciji in Španiji omogočajo pridržanje za premestitve v skladu s členom 28 Uredbe 604/2013/EU, samo če obstaja precejšnje tveganje pobega.

V skladu s pravnim okvirom EU vse države članice v svojih postopkih mednarodne zaščite¹⁶⁹ in vračanja štejejo možnost zagotavljanja alternativ priporu za prednostno možnost.¹⁷⁰ Vendar v Belgiji, če je migrant že v priporu, da bi organiziral svojo vrnitev, ko zaprosi za mednarodno zaščito, običajno ostane v priporu in se možnost ponuditi alternativo, ne upošteva. Če

je državljani tretje države v postopku vračanja in ni upošteval predhodne odredbe o zapustitvi belgijskega ozemlja, se lahko sprejme odločitev o pridržanju, ne da bi se upoštevale kakršne koli alternative. Čeprav je treba odločitev o pridržanju vedno utemeljiti, v Luksemburgu v postopkih vračanja velja pravna domneva, da obstaja nevarnost pobega. Državljeni tretjih držav so zato razmeroma *pogosto pridržani*, zlasti kadar nimajo veljavnih osebnih dokumentov, potnih listin ali dokumentov za prebivanje.

V večini držav članic se¹⁷¹ **ocena pripora ali alternativ priporu opravi hkrati s presojo obstoja razlogov za pripor**. Samo v Sloveniji se po zakonu in praksi najprej izda odločba o pridržanju, možnost uporabe alternativnega ukrepa pa se obravnava naknadno po uradni dolžnosti ali na zahtevo tujca – v postopkih azila in postopkih vračanja. Na Irskem se za osebe, ki jim je bila izdana odločba o vrnitvi ali dublinska odločba o predaji, običajno najprej uporabijo alternative pridržanju. V praksi se za osebe, ki jim je bilo zavrnjeno dovoljenje za vstop v državo, možnost uporabe alternative pridržanju obravnava hkrati z možnostjo pridržanja osebe.

V vseh državah članicah postopki, ki se uporabljajo za namestitve osebe v pripor ali namesto tega za uporabo alternative priporu, niso odvisni od pravnega statusa državljana tretje države (npr. ali ima nezakonito prebivanje, ali je zaprosil za azil) niti od vnaprej določenih kategorij (npr. državljanstvo, država izvora).

¹⁶⁷ V BE se ocena ne opravi, če je državljani tretje države dodeljen odprtemu centru za vračanje, saj ta odločitev ni povezana z odločitvijo o pridržanju.

¹⁶⁸ IE ne sodeluje v Direktivi o vračanju 2008/115/ES.

¹⁶⁹ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK.

¹⁷⁰ AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK.

¹⁷¹ AT, BE, BG, DE, CY, CZ, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV (return procedures only), MT, NL, PT, SK, SE.

Organi, ki sodelujejo v postopku ZAHTEVE za alternativo priporu

V večini držav članic so za odločanje o namestitvi državljan tretje države v pripor ali o uporabi alternativne oblike pripora odgovorni isti nacionalni organi. Odvisno od institucionalnega okvira so vključeni pristojni organi policija,¹⁷² organi za priseljevanje, azil in vračanje,¹⁷³ mejna straža,¹⁷⁴ in sodni organi.¹⁷⁵ V Nemčiji je organ za tujce edini organ, pristojen za uporabo alternative pridržanju, o pridržanju pa odloča lokalno sodišče, običajno na zahtevo organa za tujce.

Na Irskem se pristojni organi razlikujejo glede na to, ali se alternativa pridržanju ali pridržanje uporablja v okviru postopka mednarodne zaščite, zavrnitve vstopa na meji ali postopka izгона.

V nekaterih državah članicah je v postopek odločanja o postopku vračanja vključena izključno policija,¹⁷⁶ medtem ko so uradi za priseljevanje v Bolgariji, na Cipru in Češkem edini odgovorni organi za postopek mednarodne zaščite. Službe mejne straže v Litvi, Estoniji in na Portugalskem posredujejo odločitve o pridržanju sodiščem, ki odločajo o vseh ukrepih, daljših od 48 ur.



4.2 RAZLOGI IN MERILA ZA PRESOJO, ALI NAJ SE UPORABI ALTERNATIVA PRIPORU ALI NE.

V vseh državah članicah se alternativne oblike pripora preučujejo in se o njih odloča od primera do primera. Ta individualna presoja vključuje oceno, ali so izpolnjeni pravni razlogi za pridržanje.¹⁷⁷ V postopku mednarodne zaščite so najpogostejši razlogi za pridržanje ugotavljanje ali preverjanje identitete,¹⁷⁸ ki jim sledi obstoj utemeljenih razlogov za domnevo, da državljan tretje države, za katerega velja postopek

vračanja, predloži prošnjo za azil samo zato, da bi odložil ali onemogočil vrnitev.¹⁷⁹ V okviru postopka vračanja sta najpogostejša razloga za pridržanje nevarnost pobega¹⁸⁰ in nesodelovanje pri dobrem izvajanju postopka vračanja¹⁸¹. Dodatni razlogi, ki se uporabljajo v obeh postopkih, vključujejo grožnjo za nacionalno varnost in javni red¹⁸² ter neupoštevanje alternativnih ukrepov za pripor.¹⁸³ Iz preglednice 2 je

Preglednica 2: Merila, ki jih države članice uporabljajo pri odločanju, ali naj se državljan tretje države pridrži ali se mu zagotovi alternativa pridržanju

Merila	Postopek mednarodne zaščite ¹⁸⁴	Postopek vračanja
Raven tveganja za pobeg	AT, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, ¹⁸⁵ IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK	AT, ¹⁸⁶ BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK
Ranljivost	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK
Primernost alternative potrebam posameznega primera	BG, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK	BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK
Manj invazivni ukrepi, ki vplivajo na človekove pravice	AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, IT, LT, LU, MT, NL, SE, SI, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, MT, NL, PT, SE, SI, SK
Državljanstvo ali država izvora/vračanja	MT, NL, ¹⁸⁷ SE	BE, DE, ES, IT, MT, NL, SE
Stroškovna učinkovitost	BE, HU, AT, CY, EE, LT, LU, NL, SE	BE, ES, IT, AT, CY, EE, LT, LU, NL, SE

172 CZ, EL, ES, FI, HR, HU, IE, IT (policija, vključena v postopek mednarodne zaščite in vračanja), NL, SE, SI, SK (tuja policija).

173 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, HR, IE, LU (minister za priseljevanje in azil sodeluje v postopkih mednarodne zaščite in vračanja), MT (glavni uradnik za priseljevanje sodeluje v postopku mednarodne zaščite in vračanja), NL, SE, SI.

174 FI, IE, LV, NL, PL.

175 EE, FR, IE, LT, PT.

176 CZ, ES, SI.

177 Podrobna analiza razlogov za pridržanje presega obseg te študije. Dodatne podrobnosti so na voljo v prispevkih nacionalnih kontaktnih točk EMN za to študijo.

178 Na primer, AT, BG, CZ, EE, EL, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SI, NL.

179 Na primer, DE, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SI, SK.

180 Na primer, AT, BG, CY, EE, EL, FI, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, SI.

181 Na primer, DE, CY, CZ, EE, EL, HU, IE, LU, SK.

182 Na primer v postopku mednarodne zaščite: AT, DE, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SI, SK; v postopku vračanja: AT, DE, CZ, EL, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL.

183 Na primer v postopku mednarodne zaščite: DE, LU; v postopku vračanja: EE, LU, LV, PL.

184 Francija in Španija ne dovolita pridržanja v postopkih mednarodne zaščite, razen v okviru premestitev v skladu z Uredbo 604/2013/EU, kadar obstaja nevarnost pobega.

185 Uporablja se pri predajah v skladu z Uredbo 604/2013/EU.

186 Nekatera merila, ki se uporabljajo za določitev nevarnosti pobega, se uporabljajo samo za nekatere skupine posameznikov ali kategorije primerov, kot so prisilci za azil.

187 Na Nizozemskem zakon v posebnih okoliščinah predvideva možnost, da se pri odločanju o priporu upošteva, ali je izvorna država varna, čeprav se ta dejavniki v praksi ne upoštevata.

razvidno, da se pri obravnavi od primera do primera upoštevajo različni elementi pri odločanju o tem, ali naj se državljan tretje države pridrži ali se zagotovi alternativa pridržanju (kadar obstajajo razlogi za odobritev pridržanja) v postopkih mednarodne zaščite in v postopkih vračanja.

Tveganje pobega

V večini držav članic je nevarnost pobega glavno merilo pri odločanju o tem, ali naj se državljan tretje države pripre ali naj se mu zagotovi alternativa priporu v postopkih mednarodne zaščite in postopkih vračanja. Edina izjema je Portugalska, kjer se nevarnost pobega upošteva samo v postopku vračanja. Pri ocenjevanju tveganja pobega organi na splošno upoštevajo obstoj vseh okoliščin, zaradi katerih je mogoče utemeljeno domnevati, da se bo posameznik poskušal izogniti in/ali ovirati postopek mednarodne zaščite ali njegovo odstranitev, in sicer na podlagi meril, določenih v nacionalni zakonodaji. Kazalniki segajo od uporabe lažnih osebnih dokumentov ali lažnih izjav¹⁸⁸ do kršitve obveznosti sodelovanja¹⁸⁹ in neupoštevanja prepovedi vstopa.¹⁹⁰ V Estoniji je eden od kazalnikov za določitev tveganja pobega potrditev državljanstva tretje države, da ne želi izpolniti obveznosti odhoda.

Primernost alternative za potrebe posameznega primera

V vseh državah članicah, razen na Irskem, se odločitev o namestitvi osebe v pripor ali zagotovitvi alternative priporu za vsak primer posebej oceni na podlagi vrste alternative, ki je **najprimernejša za posamezne okoliščine**. V Litvi je analiza sodne prakse pokazala, da je v okoliščinah, ko upravičenci nimajo stalnega prebivališča ali imajo omejena finančna sredstva, bolj verjetno, da sodišče ne bo odobrilo nekaterih posebnih vrst alternativ priporu, kot so obveznosti poročanja ali program skrbništva.

Manj invazivni ukrepi, ki vplivajo na temeljne pravice

Države članice to merilo običajno razlagajo kot povezano z zahtevo, da morajo organi pri odločanju o priporu ali alternativni upoštevati načelo sorazmernosti. Kadar okoliščine to dopuščajo, organi preučijo obstoj in možnost uporabe manj invazivnih ukrepov, in sicer v 17 od 23 držav članic, ki dopuščajo pridržanje v postopku mednarodne zaščite, in v 21 od 25 držav članic, ki dopuščajo pridržanje v postopku vračanja (glejte preglednico 2).

V Avstriji in Nemčiji ti premisleki pomenijo, da ustrezni organi ugotavljajo tudi, ali javni interes za zagotovitev določenega postopka upravičuje poseganje v posameznikovo ustavno pravico do osebne svobode.

Državljanstvo ali država izvora/vračanja

Države članice običajno ne upoštevajo državljanstva ali izvorne države državljanstva tretje države, ko se države članice odločajo, ali bodo uporabile pripor ali drugo možnost (glej tabelo 2).

Vendar lahko organi v postopkih mednarodne zaščite na Malti in Nizozemskem tudi preverijo, ali država izvora velja za varno ali bo verjetno sodelovala pri ponovnem sprejemu, čeprav se na Nizozemskem to v praksi ne izvaja. Podobno se v sedmih državah članicah to merilo ocenjuje v postopkih vračanja (glej preglednico 2). Na Nizozemskem se pridržanje ne uporabi, če ocena izvorne države posameznika izključuje možnost prisilne vrnitve, temveč se namesto tega lahko uporabi milejši prisilni ukrep.

Stroškovna učinkovitost

Stroškovna učinkovitost se uporablja kot merilo za oceno, ali naj se namesto pripora uporabi alternativa v štirih državah članicah (glej preglednico 2). V Italiji in Španiji se to merilo uporablja samo v postopku vračanja, medtem ko ga Madžarska uporablja samo pri posameznih ocenah obstoja razlogov za pridržanje prosilcev za mednarodno zaščito.

V Belgiji se stroškovna učinkovitost ocenjuje glede na razpoložljivost mest v centrih za pridržanje. Kadar so zmogljivosti omejene, so mesta rezervirana za osebe v postopku odstranitve, ki imajo veliko možnosti za vrnitev. Podobno se v Španiji »stroškovna učinkovitost« obravnava kot strošek pridržanja glede na verjetnost vrnitve.

Druga merila v postopkih mednarodne zaščite in vračanja

Več držav članic je poročalo, da uporabljajo druga merila za določitev, ali je treba državljan tretje države pridržati ali mu ponuditi drugo možnost (glej preglednico 2).

Avstrija in Estonija v okviru postopka mednarodne zaščite upoštevata, ali državljan tretje države ogroža nacionalno varnost in javni red. V Litvi lahko sodišče zagotovi alternativo pridržanju, samo če: (i) je bila ugotovljena identiteta tujca; (ii) ne predstavlja nevarnosti za nacionalno varnost in javni red in (iii) je sodišču pomagal pri ugotavljanju svojega pravnega statusa. V Luksemburgu se prosilci, ki so zaprosili za mednarodno zaščito v drugi državi članici (kot je opredeljeno v sistemu Eurodac), sistematično namestijo v domačo oskrbo pri SHUK, še preden se sprejme odločitev o premestitvi na podlagi Uredbe 604/2013/EU.

188 AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FI, HR, IE, IT, LV, LT, SI, SK.

189 AT, BE, CZ, EE, FI, HR, IE, LT, SI, SK.

190 BE, CZ, FI, HR, LT, SI.

Estonija in Nizozemska pri svojih ocenah upoštevata tudi kazensko evidenco.

Nemčija, Estonija in Nizozemska upoštevajo stopnjo verjetnosti sodelovanja posameznika.¹⁹¹

V estonskem postopku vračanja, na primer, lahko nesodelovanje z organi (vključno s sodelovanjem pri pridobivanju dokumentov, potrebnih za vrnitev) privede do odločitve o pridržanju.

Upoštevanje ranljivosti v postopkih individualnega ocenjevanja

Vse države članice v svojih postopkih mednarodne zaščite in vračanja upoštevajo vidike ranljivosti (glej preglednico 2). Ti vključujejo oceno, ali ima oseba posebne potrebe, ali so prisotni mladoletni otroci ter zdravstveno in psihološko stanje zadevnih posameznikov.

V nekaterih državah članicah je pridržanje ranljivih oseb, vključno z mladoletniki brez spremstva, mladoletniki s spremstvom in družinami z otroki, nosečnicami ali žrtvami trgovine z ljudmi in mučenja, z nacionalno zakonodajo izrecno prepovedano¹⁹² ali pa je dovoljeno le izjemoma.¹⁹³ V Latviji mora na primer državna mejna straža, kadar gre za mladoletnika brez spremstva, nemudoma vzpostaviti stik s sodiščem za sirote in skrbništvo, vse procesne dejavnosti pa morajo potekati v navzočnosti zastopnika mladoletnika. Podobno pet držav članic¹⁹⁴ takoj po identifikaciji mladoletnika brez spremstva imenuje zakonite skrbnike, ki zastopajo njegove interese v vseh fazah postopka.

Upoštevanje ranljivosti, vključno z ocenami posebnih potreb, se v postopkih mednarodne zaščite in vračanja v vseh državah članicah izvaja za vsak primer posebej. V Malti ocena temelji na predhodno določenih kategorijah/skupinah. V štirih državah članicah¹⁹⁵ se v praksi izvaja sistematična ocena ranljivosti migrantov (ali elementov ranljivosti). V Avstriji te individualne ocene običajno potekajo, pristojni organi pa redno pregledujejo primere, da ocenijo ustreznost in sorazmernost te prve odločitve. Podoben sistem pregledovanja obstaja na Cipru, kjer se mesečne ponovne ocene osebnih okoliščin državljana tretje države uporabljajo za oceno (morebitnih/novih) elementov ranljivosti. Čeprav v Luksemburgu ni uradnega postopka za oceno ranljivosti pred namestitvijo osebe v pripor, organi upoštevajo ranljivost in na splošno ne nameščajo ranljivih posameznikov v pripor. Kadar to storijo, zakon določa, da je treba njihovemu položaju posvetiti posebno pozornost. Ranljivi prisilci za

mednarodno zaščito, zlasti ženske in družine z otroki, niso dodeljeni v hišno pridržanja v SHUK. Irska v zakonu ne določa meril za ocenjevanje ranljivosti v postopku odločanja. Vendar v praksi ranljive osebe običajno niso pridržane, prav tako pa otroci po zakonu ne morejo biti pridržani za namene, povezane s priseljevanjem.

Najpogostejši elementi ranljivosti, ki jih nacionalni organi upoštevajo pri ocenjevanju primernosti alternativ za pripor, vključujejo, ali je oseba mladoletna, starejša invalidna, ali ima kakršne koli zdravstvene težave (vključno z nosečnostjo), ali gre za enostarševsko družino z mladoletnimi otroki in ali je morda žrtev trgovine z ljudmi, mučenja, posilstva ali drugih oblik psihičnega, fizičnega ali spolnega nasilja.

Ocene ranljivosti za namene upravnega pridržanja se izvajajo na različne načine. Nekatere države članice¹⁹⁶ ocenjujejo ranljivost z razgovorom s specializiranim osebjem. V Italiji oceno sprejme načelnik policije na podlagi posebne preiskave, opravljene s pomočjo specializiranega osebja. V štirih državah članicah¹⁹⁷

Okvir 4: Skupina za oceno ranljivosti na Malti

Preglednica A1.1: Agencija za blagor prosilcev za azil je leta 2020 v sodelovanju z Evropskim azilnim podpornim uradom (EASO) uvedla novo skupino za oceno ranljivosti: za prepoznavanje morebitnih ranljivih oseb v začetnem sprejemnem centru in v zaprtih in odprtih centrih, odločanje o njihovi premestitvi iz zaprtega centra v odprtega in napotitev na specializirano podporo.

Preglednica A1.2: Razvito je bilo tudi orodje za ocenjevanje ranljivosti posebnih potreb, ki ga sestavljajo:

- i) začetna opažanja, ii) analiza osnovnih podatkov o napoteni osebi, vključno z zdravstvenimi stanji/zdravstvenimi pogoji in počutjem, psihološkimi stanji, navedbo ranljivosti, povezane s potovanjem (npr. mučenje, nasilje zaradi oboroženih spopadov, kronične zdravstvene težave); iii) uporaba lestvice »stopnje nujnosti«, ki jo je ocenjevalec uporabil ob koncu ocenjevanja od 1 do 4, pri tem stopnja nujnosti 1 pomeni, da je posameznik lahko v nevarnosti, da bo škodoval sebi ali drugim ljudem, stopnja nujnosti 4 pa pomeni nizko stopnjo nujnosti.

191 Podobna obravnava za postopke vračanja.

192 BE (mladoletniki brez spremstva), CY, CZ, FR (mladoletniki brez spremstva), IE (otroci), LT (mladoletniki brez spremstva), PL, PT (mladoletniki brez spremstva, žrtve mučenja in slabega ravnanja), SK (mladoletniki brez spremstva, žrtve trgovine z ljudmi).

193 CZ (pridržanje je prepovedano v vseh primerih, vendar je dovoljeno izjemoma med postopkom vračanja, da se zagotovijo ustrezni pogoji za sprejem), DE, EE, EL, FI, FR (druge kategorije), LT, LU, NL, SK (druge kategorije).

194 EE, FI, HR, NL, SI.

195 AT, IE, LU, SI.

196 BG, CY, HU.

197 EE, LV, LU, MT.

se med ocenjevanjem posebna zdravstvena oskrba zagotovi posebnim ranljivim skupinam, vključno z mladoletniki, nosečnicami, invalidi in posamezniki, ki so bili izpostavljeni mučenju, posilstvu ali drugim oblikam psihološkega, fizičnega ali spolnega nasilja.

Glavni organi, ki sodelujejo pri ocenjevanju ranljivosti, so uradi za priseljevanje in azil,¹⁹⁸ policija in mejna

straža,¹⁹⁹ ministrstva,²⁰⁰ in socialni delavci.²⁰¹ V Latviji ranljivost ocenjujejo sodišča. Če ti organi opravijo oceno, vendar niso uradno odgovorni za odločitev o pridržanju/alternativi za pridržanje, pripravijo priporočilo organu, ki je odgovoren za to odločitev.



4.3 PRAVNA SREDSTVA IN PODPORA, KI SO NA VOLJO DRŽAVLJANOM TRETJIH DRŽAV ZA PRITOŽBO ZOPER ODLOČITEV ZA PRIDRŽANJE NAMESTO ALTERNATIVE

Pravna sredstva zoper odločitev o pridržanju so državljanom tretjih držav na voljo v vseh državah članicah, ki so se odzvale, in sicer v obliki pritožb ali pritožb v postopkih mednarodne zaščite²⁰² in postopkih vračanja.²⁰³ V vseh državah članicah postopek izpodbijanja odločbe o pridržanju vključuje sodno²⁰⁴ ali upravno presojo,²⁰⁵ običajno po prejemu zahtevka državljana tretje države ali njegovega pravnega zastopnika. V postopku mednarodne zaščite je rok, ki ga imajo državljanji tretjih držav na voljo za vložitev pritožbe zoper odločitev o pridržanju, različen, in sicer od 48 ur v Latviji do 15 dni na Cipru in v Italiji. Podobno so v postopkih vračanja pritožbeni roki v Belgiji od 24 ur²⁰⁶ do enega meseca v Luksemburgu in 75 dni na Cipru. Na Portugalskem in Švedskem se je mogoče zoper odločbo o pridržanju pritožiti brez časovne omejitve.

Veliko držav članic državljanom tretjih držav med postopkom odločanja o pridržanju ali alternativni pridržanju zagotavlja različne oblike podpore.²⁰⁷ Nekatere države članice nimajo čakalne dobe,²⁰⁸ dostop do pravic in storitev pa je odvisen od posameznikovega pravnega položaja.²⁰⁹ Podobno v Avstriji dostop do storitev zdravstvene in pravne pomoči ni povezan s postopkom odločanja o pridržanju, temveč od statusa prebivališča posameznika. Na splošno sta osnovna zdravstvena pomoč in pravna pomoč najpogosteje dostopni vrsti podpore v postopkih mednarodne zaščite in postopkih vračanja in sta na voljo v veliki večini držav članic (glejte preglednico 3). Poleg tega približno četrtina držav članic zagotavlja socialno podporo, 12 pa psihološko podporo v postopku mednarodne zaščite.

198 Mednarodna zaščita in postopki vračanja: AT, BE, BG, CY, DE, EE, EL, NL (pristojni organ za sprejem), LU (nacionalni urad za sprejem ali direktorat za priseljevanje), PT, SE (Švedska agencija za migracije), SK; samo postopek mednarodne zaščite: HR, LV, SE; samo postopek vrnitve: FR.

199 Mednarodna zaščita in postopki vračanja: FI, HR, IT, LV, NL, PL, SK; samo postopek vrnitve: CZ, EL, ES, SE, SI.

200 Mednarodna zaščita in postopki vračanja: HR; Samo postopek mednarodne zaščite: CZ, SI.

201 EE, HR, LU, MT.

202 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK.

203 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SK.

204 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, PL, SE, SI, SK.

205 EL, LU, NL.

206 Štiriindvajseturni pritožbeni postopek v Belgiji je poseben postopek, zoper katerega je mogoča tudi naknadna pritožba. Zoper odločbo sodišča prve stopnje je mogoče v 24 urah vložiti pritožbo pri obtožnem senatu pritožbenega sodišča (*Chambre des mises en accusation* (francosko) ali *Kamer van Inbeschuldigingstelling* (nizozemsko)). Zoper to končno odločitev je mogoče vložiti izključno sodno pritožbo pri kasacijskem sodišču.

207 Navesti velja, da so v Direktivi 2013/33/EU o pogojih za sprejem določena jamstva, ki jih je treba zagotoviti od vložitve prošnje, tudi med postopkom odločanja o priporu ali alternativni. Glejte razdelek 5.3 spodaj.

208 Na primer, FI, IE, SE.

209 V IE ni čakalnega obdobja za odločitev o pridržanju v okviru nalogov za izgon. Med postopkom odločanja v vstopnih pristaniščih lahko osebam, ki jim je bil zavrnjen vstop, reševalci zagotovijo zdravniško oskrbo na kraju samem.

Preglednica 3: Podpora je na voljo državljanom tretjih držav, ki čakajo na odločitev o pridržanju

Podpora, zagotovljena državljanom tretjih držav	Postopek mednarodne zaščite	Postopek vračanja
Osnovno zdravstveno varstvo	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, HR, HU, IE, LT, LV, ²¹⁰ NL, PT, SE, ²¹¹ SI, SK	AT, ²¹² CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, ²¹³ LT, LV, ²¹⁴ NL, PT, SE, SK ²¹⁵
Pravna pomoč	AT, ²¹⁶ BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FI, HR, HU, IE, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK	AT, ²¹⁷ BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK
Socialna podpora	AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, PT, SI	AT, ²¹⁸ BG, ES, FR PT
Psihološka podpora	AT, CY, CZ, EE, EL, ²¹⁹ FI, HR, HU, LV, PT, SE, SI	AT, ²²⁰ BE, CY, CZ, HR, EE, ES, FI, FR, PT, SE
Tolmačenje/prevodi	BE, BG, CY, CZ, DE, EE, FI, IE, LT, NL, PT, SE, SI, SK	BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IE, ²²¹ NL, PT, SE, SI, SK
Informacijske storitve	CZ, DE, EE, FI, LT, PT, SI, SE	BE, CZ, DE, EE, EL, FI, LT, PT, SE, SI
Svetovanje	AT, EE, PT, SE	BE, EE, FR, PT, SE, SI

Med državami, ki zagotavljajo podporo v postopkih vračanja, Francija, Latvija in Slovenija zagotavljajo zdravstveno oskrbo državljanom tretjih držav, samo če so pridržani. To velja tudi za pravno pomoč v Franciji ter socialno in psihološko podporo v Sloveniji. V Luksemburgu med izvajanjem ocene ni predvidena nobena posebna podpora, čeprav so državljanom tretjih držav upravičeni do pravne pomoči.

210 Če je prosilec za azil nastanjen v centru za prosilce za azil.

211 Prosilci so upravičeni le do zdravstvene/zobozdravstvene oskrbe, ki je ni mogoče preložiti/nujne oskrbe.

212 Dostop do zdravstvenega varstva je odvisen od statusa prebivališča. Dostop do nujne medicinske pomoči je zagotovljen ne glede na status prebivališča.

213 IE: ni čakalne dobe za odločitev o pridržanju v okviru nalogov za izgon. Med postopkom odločanja v vstopnih pristaniščih lahko osebam, ki jim je bil zavržen vstop, reševalci zagotovijo zdravniško oskrbo na kraju samem..

214 Medtem ko uradnik državne mejne straže oceni okoliščine primera in odloči o pridržanju/alternativi ter je oseba nastanjena v centru za pridržane državljanke tretjih držav, ima pravico do zdravstvenih storitev, ki jih plača država.

215 Nujna zdravstvena oskrba.

216 Tujcem se lahko glede na dejanske možnosti zagotovi brezplačno pravno svetovanje v odprtem postopku pri Zveznem uradu za priseljevanje in azil.

217 Tujcem se lahko glede na dejanske možnosti zagotovi brezplačno pravno svetovanje v odprtem postopku pri Zveznem uradu za priseljevanje in azil.

218 Odvisno od statusa prebivališča.

219 Podpora je rezervirana za ranljive posameznike, kot so žrtve mučenja, posilstva ali drugih hudih nasilnih dejanj, ki jih potrjuje javne/vojaške bolnišnice.

220 Odvisno od statusa prebivališča.

221 IE: ni čakalne dobe za odločitev o pridržanju v okviru nalogov za izgon. Med postopkom odločanja v vstopnih pristaniščih lahko osebe, ki jim je bil zavržen vstop, zagotovijo storitve tolmačenja.

5 VPLIV PRIDRŽANJA IN ALTERNATIV PRIDRŽANJU NA UČINKOVITOST POSTOPKOV MEDNARODNE ZAŠČITE IN VRAČANJA

V študiji je bilo preučeno, kako pridržanje in alternative pridržanju vplivajo na učinkovitost postopkov mednarodne zaščite in vračanja.

V skladu z merili, opredeljenimi v smernicah Sveta Evrope ter splošno sprejetimi v institucijah EU in državah članicah,²²² se učinkovitost obravnava na podlagi treh ključnih kazalnikov.²²³ To je obseg, v katerem ukrepi:

- zagotavljajo skladnost z migracijskimi postopki (vključno s hitrim in pravičnim reševanjem primerov,

omogočanjem prostovoljnih in prisilnih vračanj, zmanjševanjem števila pobegov);

- zagotavljajo temeljne pravice;
- izboljšajo stroškovno učinkovitost upravljanja migracij.

V naslednjih podpoglavjih bo obravnavana učinkovitost, kot jo utelešajo ti trije ukrepi, v različnih državah članicah.



5.1 ZAGOTAVLJANJE SKLADNOSTI S POSTOPKI MIGRACIJE

Prvi kazalnik temelji na temeljni predpostavki, da bi morali pri pridržanju in alternativni pridržanju zmanjšati stopnjo pobegov prosilcev za azil in povratnikov, s čimer bi se skrajšalo trajanje migracijskih postopkov in izboljšala njihova učinkovitost.

V študiji so bili zbrani različni statistični podatki, da bi ugotovili, ali je verjetnost pobega prosilcev za azil ali povratnikov večja, če so pridržani ali če se uporabljajo alternative pridržanju, in ali na dolžino postopka vpliva njihovo trajanje pridržanja ali alternativa temu. Na voljo je bilo le malo podatkov, ki so opisani v nadaljevanju. Neposredne vzročne zveze med pridržanjem in alternativami pridržanju ter upoštevanjem migracijskih postopkov ni bilo mogoče ugotoviti, saj na slednje verjetno vpliva več dejavnikov.

V **postopku mednarodne zaščite** Hrvaška, Latvija in Slovenija veliko pogosteje uporabljajo pripor kot alternativne oblike pripora,²²⁴ medtem ko Luksemburg in Bolgarija pogosteje uporabljajo nadomestne oblike pridržanja.²²⁵ Podatki, ki jih je predložilo teh pet držav članic, kažejo, da se na splošno zdi, da ima pridržanje večji učinek na zmanjšanje stopnje pobegov, medtem ko so nadomestne oblike pridržanja pogosteje povezane s krajšimi postopki določanja statusa in višjo stopnjo pritožb.

V Luksemburgu je med letoma 2017 in 2019 pobegnil precejšen delež (68 %) prosilcev, ki so jim bile odvzete prostosti.²²⁶ Podobno je v Latviji med letoma 2017 in 2019 v povprečju pobegnilo 79 % prosilcev, ki so jim

222 Za prvotno odločitev Svet Evrope, »Pravni in praktični vidiki učinkovitih alternativ pridržanju v okviru migracij«, 2017; Svet Evrope, Evropska komisija in EMN, sklep s konference »Učinkovite alternative pridržanju migrantov«, aprila 2019.

223 Ocena učinkovitosti ukrepov presega okvir te študije. Pri analizi učinkovitosti alternativn priporu bi bilo treba upoštevati, da se lahko skupina, za katero so odrejene alternative priporu, in skupina, za katero je odrejen pripor, razlikujeta po nekaterih značilnostih (verjetnost nevarnosti pobega, pripravljenost za sodelovanje z organi itd.), kar bistveno vpliva na kompleksnost in ugotovitve o učinkovitosti ukrepov. Zanesljive ugotovitve o učinkovitosti obeh možnosti morajo zato temeljiti na metodah analize, ki upoštevajo morebitne sistematične razlike med skupinami, ki jih ni mogoče zagotoviti s preprosto primerjavo stopenj vračanja.

224 HR, LV, SI.

225 BG: 605 v alternativah pridržanju v primerjavi z 211 v pridržanju leta 2017, 571 v alternativah pridržanju v primerjavi s 105 v priporu leta 2018, 423 v alternativah pridržanju v primerjavi z 59 v priporu leta 2019; LU: skoraj v celoti se nanaša na pripor na domu v SHUK za prosilce, ki bodo v skladu z Uredbo 604/2013/EU verjetno premeščeni v drugo državo članico.

226 LU: 74 % (449) leta 2017, 64 % (367) leta 2018 in 67 % (285) leta 2019, medtem ko v letih 2017, 2018 in 2019 primerov pobega iz pripora ni bilo.

bile odvzete prostosti,²²⁷ medtem ko je bilo primerov pobega v priporu malo.

Nasprotno pa je bilo v Latviji med letoma 2017 in 2019 povprečno trajanje določanja statusa prosilca za mednarodno zaščito daljše, kadar je bil prosilec pridržan.²²⁸ Zdi se tudi, da je stopnja uspešnosti pritožb višja, ko je prosilec pridržan z alternativnimi možnostmi pridržanja.²²⁹

Pri **postopku vračanja** je iz redkih razpoložljivih virov podatkov razvidno, da so postopki prisilnega vračanja morda učinkovitejši pri uporabi pridržanja v primerjavi z alternativnimi ukrepi.²³⁰ Učinka pridržanja ali alternativ pridržanja na število oseb, ki so se odločile za prostovoljno vrnitev, ni bilo mogoče ugotoviti.

V Latviji in Sloveniji je bil delež nezakonitih migrantov višji med tistimi, ki so bili v alternativnih priporu, kot med tistimi, ki so bili pridržani.²³¹ Povprečno trajanje od prijete nezakonitega migranta do izdaje odločbe o vrnitvi in povprečno trajanje od izdaje odločbe o vrnitvi do izvedbe vrnitve sta bila na splošno krajša v priporu, razen nekaj izjem. V Latviji je bil povprečni čas od prijete nezakonitega migranta do izdaje odločbe o vrnitvi praviloma daljši, kadar je bil migrant v alternativni priporu. To je veljalo za večino let, razen leta 2017.²³² Poleg tega je bilo povprečno trajanje od izdaje odločbe o vrnitvi do izvršitve vrnitve daljše v alternativnih pridržanju v Latviji²³³ in Sloveniji,²³⁴ razen leta 2019 v obeh državah.²³⁵

V Bolgariji se je veliko več migrantov odločilo za prostovoljno vrnitev, ko so bili v priporu kot v alternativnih možnostih.²³⁶ Tudi pri migrantih v priporu v štirih državah članicah je bila veliko večja verjetnost, da se bodo prostovoljno kot prisilno.²³⁷ V Belgiji je bilo 80 % postopkov vračanja državljanov tretjih držav, ki so bili pridržani, učinkovitih.

Države članice niso zbrale informacij o tem, ali imajo **osebne značilnosti** (država izvora, družinske razmere, spol ali starost) vlogo pri učinkovitosti pridržanja ali alternativ. Vendar je Nizozemska ugotovila, da so k učinkovitosti vračanja, ne glede na to, ali je bila oseba v pridržanju, prispevali naslednji dejavniki:

- osebne okoliščine;
- kako je bila oseba obravnavana med postopkom (svetovanje o vrnitvi, razpoložljivost domačih svetovalcev, finančna podpora za ponovno vključitev);
- razmere v izvorni državi;
- sama izvorna država (večja učinkovitost pri državah kandidatkah za članstvo v EU in sodelujočih državah izvora);
- vrsta postopka (večja učinkovitost pri prosilcih iz dublinskega sistema);
- trajanje pridržanja (večja učinkovitost pri vrnitvi v prvih treh mesecih pridržanja).



5.2 ZAGOTAVLJANJE TEMELJNIH PRAVIC IN ZAŠČITNIH UKREPOV

Drugi kazalnik učinkovitosti je preučeval, kolikšna je zagotovljenost temeljnih pravic v okviru pridržanja in alternativ pridržanja. Temeljna predpostavka je, da je večja stopnja učinkovitosti zagotovljena, če so temeljne pravice zaščitene in so na voljo ustrezni zaščitni ukrepi. Preglednica 4 vsebuje pregled pravic in zaščitnih ukrepov, ki jih države članice zagotavljajo državljanom tretjih držav v priporu ali alternativni pridržanju.

Pravni okvir EU zagotavlja ustrezne zaščitne ukrepe pri pridržanju v obeh postopkih. Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem in Direktiva o vračanju 2008/115/ES uzakonjata pravico državljanov tretjih držav, da so pisno

obveščeni o razlogih za pridržanje, svojih pravicah med pridržanjem in pravilih, ki se uporabljajo v prostorih za pridržanje, v jeziku, ki ga razumejo ali za katerega se upravičeno domneva, da ga razumejo.²³⁸ Prav tako dajeta pripornikom pravico, da vzpostavijo stik s pravnimi zastopniki, družinskimi člani in konzularnimi organi, ter da jih obiščejo.²³⁹ V postopku mednarodne zaščite imajo državljani tretjih držav pravico dostopati do brezplačne pravne pomoči in zastopanja v primeru sodne presoje sklepa o pridržanju,²⁴⁰ čeprav z možnimi omejitvami.²⁴¹ Direktiva 2008/115/ES o vračanju nalaga državam članicam, naj dovolijo obiske ustreznih in pristojnih nacionalnih, mednarodnih nevladnih

227 LV: 50 % (1) leta 2017, 100% (1) leta 2018 in 86% (6) leta 2019, v primerjavi s 4 % (2) v pridržanju leta 2017, in nič v letih 2018 in 2019.

228 LV: v povprečju med letoma 2017 in 2019 121 dni v pridržanju v primerjavi z 92 dnevi v alternativnih pridržanju.

229 LV: v povprečju je bilo med letoma 2017 in 2019 50 % pritožb, ki so se končale z razveljavljenimi odločbami, v primerjavi s 5 % pri pridržanju.

230 BE, BG, LV, SI.

231 LV, SI: v povprečju med letoma 2017 in 2019 – v pridržanju 1,5 %, v alternativnih pridržanju 77 % (SI); 0 % v pridržanju, 42 % v alternativnih pridržanju (LV); 0,1 % v pridržanju.

232 LV: v alternativnih pridržanju – 2017 – 2; 2018 – 51; 2019 – 38; v pridržanju – 2017 – 10; 2018 – 13; 2019 – 12.

233 LV: v alternativnih pridržanju – 2017 – 57; 2018 – 16; 2019 – 9; v pridržanju – 2017 – 12; 2018 – 9; 2019 – 21.

234 SI: v alternativnih pridržanju – 2017 – 66; 2018 – 590; 2019 – 0; v pridržanju – 2017 – 39,2; 2018 – 32,9; 2019 – 20.

235 SI: v alternativnih pridržanju – 2017 – 66; 2018 – 590; 2019 – 0; v pridržanju – 2017 – 39,2; 2018 – 32,9; 2019 – 20.

236 BG: v alternativnih pridržanju – 2017 – 3; 2018 – 6; 2019 – 1; v pridržanju – 2017 – 205; 2018 – 378; 2019 – 174.

237 BG, FR, LV, SI.

238 Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem, člen 9(4) in člen 10(5); Direktiva 2008/115/ES o vračanju, člen 16(5).

239 Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem, člen 10(3) in člen 10(4); Direktiva 2008/115/ES o vračanju, člen 16(2).

240 Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem, člen 9(6).

241 Člen 9(7) Direktive 2013/33/EU o pogojih za sprejem navaja, da lahko države članice določijo, da se brezplačna pravna pomoč in zastopanje zagotovita le tistim, ki nimajo zadostnih sredstev, in/ali s storitvami, ki jih zagotavljajo pravni svetovalci ali drugi svetovalci.

organizacij in organov državljanov tretjih držav v priporu.²⁴² V obeh direktivah je določena pravica do zdravstvenega varstva, ki vključuje vsaj nujno oskrbo ter nujno zdravljenje bolezni in resnih duševnih motenj.²⁴³ Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem prav tako zavezuje države članice, da zagotovijo ustrezne življenjske standarde za prosilce, vključno s tistimi v priporu, ki zagotavljajo preživetje ter varujejo njihovo telesno in duševno zdravje.²⁴⁴

Kot je prikazano v preglednici 4, je pravica do zdravstvenega varstva v državah članicah splošno zagotovljena, pri tem so razlike med pridržanjem in alternativami pridržanju majhne. Poleg nujnega zdravstvenega varstva, ki je na voljo v vseh državah članicah Osnovno zdravstveno varstvo je v večini držav

zagotovljeno brez omejitev v pridržanju in alternativah pridržanju, številne države pa zagotavljajo tudi dostop do bolj specializirane oskrbe.

Nekatere ukrepe, povezane s pravico do pravne pomoči in pravico do zaslišanja med pridržanjem (ali alternativne ukrepe), nacionalni organi ponujajo le tistim, ki so pridržani, in ne tistim, ki so v alternativnem pridržanju. V Franciji, Grčiji in Italiji je pravna pomoč obvezna samo za migrante v pridržanju, medtem ko so tisti, ki so v alternativnem pridržanju, odvisni od storitev, ki jih zagotavljajo nevladne organizacije. Na Irskem se lahko pojavijo nekatere težave pri dostopu do pravne pomoči, če je oseba pridržana po zavrnitvi vstopa v državo v vstopnem pristanišču.

Preglednica 4: Jamstva temeljnih pravic, ki jih države članice zagotavljajo med pridržanjem in alternativami pridržanju (v zakonodaji in praksi)

Pravice in zaščitni ukrepi	Pridržanje	Alternative pridržanju
Pravna pomoč	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, FI, ²⁴⁵ FR, HR, HU, IE, ²⁴⁶ LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SI, SK
Pravica do zaslišanja	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, ²⁴⁷ PL, PT, SE, SI, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, ²⁴⁸ PL, PT, SE, SI, SK
Pravica do zdravstvene oskrbe	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, ²⁴⁹ FR, HR, HU, IE, ²⁵⁰ IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK ²⁵¹
Dodatni zaščitni ukrepi	Pravica do obiskov: BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, IE, LT, LU, NL, PT, SE, SI, SK Pravica do prejema ali pošiljanja korespondence: BE, CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SE, SI, SK Socialno in psihološko svetovanje: BE, CY, CZ, EE, FR, HR, LT, NL, PT, SI, SK	FR

Pravica do pravne pomoči

V številnih državah članicah je **pravna pomoč vedno zagotovljena brezplačno** v centrih za pridržanje in alternativah pridržanju.²⁵² Na Hrvaškem to velja le za pridržanje med postopkom mednarodne zaščite in v postopku vračanja v primerih, ki jih določa zakon. Na Irskem zakonodaja določa dostop do civilne

pravne pomoči za simbolično plačilo za prosilce za mednarodno zaščito v pridržanju in v alternativah pridržanju. Na Hrvaškem in v Nemčiji je dostopnost do brezplačne pravne pomoči odvisna od dohodka osebe. Nekatere države članice ponujajo možnost izbire med brezplačnim javnim odvetnikom ali odvetnikom po lastni izbiri na lastne stroške.²⁵³ Na Nizozemskem imajo državljani tretjih držav v pridržanju svoje odvetnike,

242 Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem, člen 11(1); Direktiva 2008/115/ES o vračanju, člen 16(4).

243 Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem, člen 19(1); Direktiva 2008/115/ES o vračanju, člen 16(3).

244 Direktiva 2013/33/EU o pogojih za sprejem, člen 17.

245 V FI so pravice in zaščitni ukrepi, ki so na voljo med alternativami pridržanju, odvisni od pravnega položaja osebe.

246 V IE imajo prosilci za mednarodno zaščito dostop do civilne pravne pomoči. Osebe, ki jim je bil izdan nalog za izgon, nimajo izrecne pravice do pravne pomoči v zakonodaji o priseljevanju, v praksi pa do nje ni mogoče dostopati v vstopnih pristaniščih. Nekatere osebe lahko imajo pravnega zastopnika ob prihodu ali zato, ker v državi prebivajo že nekaj časa, preden jim je bil izdan nalog za izgon. Brezplačno pravno zastopanje pro bono je včasih na voljo pri nevladnih organizacijah ali odvetniških pisarnah na podlagi pro bono.

247 V NL so državljani tretjih držav načelno vedno zaslišani pred izrekom ukrepa pridržanja. Vendar je v nekaterih okoliščinah mogoče odločiti, da se državljan tretje države zasliši po odločitvi o dreditvi pridržanja.

248 Samo v primeru alternativnih oblik pridržanja, ki omejujejo svobodo.

249 V FI so pravice in zaščitni ukrepi, ki so na voljo med alternativami pridržanju, odvisni od pravnega položaja osebe.

250 Prosilci za mednarodno zaščito imajo dostop do zdravstvenega varstva v skladu s prenovljeno Direktivo 2013/33/EU o pogojih za sprejem. Osebe, ki jim je bil izdan nalog za izgon ali jim je bilo v vstopnem pristanišču zavrnjeno dovoljenje za vstop v državo, nimajo pravice do zdravstvenega varstva, vendar lahko v praksi dostopajo do zdravstvenih ustanov in na tej podlagi se jim lahko izda račun.

251 Nujna zdravstvena oskrba.

252 V pridržanju: AT, BE, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, PT, SE, SI, SK; v alternativah pridržanju: AT, BE, CZ, CY, EE, ES, FI, HR, HU, LT, LU, NL, PL, PT, SK.

253 V pridržanju: BE, CZ, EL, FR, HR, LT, LV, LU; v alternativah pridržanju: BE, CZ, FR, LT, LU.

katerih honorarje poravnava država. V Latviji je pravna pomoč na lastne stroške posameznika, vendar je v pritožbeni fazi postopka vračanja brezplačna.

Nekatere države članice zagotavljajo pravico do pravne pomoči tudi tako, da osebu pravne pomoči omogočajo dostop do prostorov za pridržanje.²⁵⁴

Poleg nominalnega zagotavljanja pravne pomoči ima več držav članic izrecno **obveznost, da migrante obvestijo** o njihovi pravici do pravne pomoči.²⁵⁵ V nekaterih državah članicah brezplačno pravno pomoč zagotavljajo nevladne organizacije.²⁵⁶

Pravica do zaslišanja

Večina držav članic zagotavlja pravico do zaslišanja tako, da omogoča **dostop do sodne obravnave**, posameznikom pa daje tudi možnost, da v času tekočega migracijskega postopka z uradnimi razgovori predložijo svoje mnenje in ugovore.²⁵⁷ Na Nizozemskem so državljani tretjih držav načelno vedno zaslišani pred uvedbo ukrepa omejevanja svobode (pridržanja ali nadomestnega ukrepa). Vendar je v določenih okoliščinah mogoče odločiti, da se državljan tretje države zasliši po odločitvi o odreditvi pridržanja. V drugih državah članicah je pravica biti slišan omogočena z zagotavljanjem možnosti **komuniciranja z zunanjimi službami in brez ovir**, vključno z organi, nevladnimi organizacijami, notranjimi organi za človekove pravice in pravnimi službami.²⁵⁸ Pravica biti slišan je zaščiten tudi z **zagotavljanjem dostopa do informacij** v jeziku, za katerega se lahko upravičeno domneva, da ga posameznik razume.²⁵⁹

Pravica do zdravstvene oskrbe

Večina držav članic zagotavlja nujno zdravstveno oskrbo in osnovno oskrbo tako tistim, ki so pridržani,²⁶⁰ kot tistim, ki so v alternativah pridržanju.²⁶¹ V Estoniji in na Madžarskem je migrantom v pridržanju zagotovljena tudi specialistična oskrba, če zdravnik oceni, da je potrebna. V Italiji, Latviji in Sloveniji je oskrba za nosečnice zagotovljena v alternativah pridržanju. Pravica do zdravstvenega varstva v nadomestnih oblikah pridržanja se pogosto razlikuje, odvisno od vrste alternativne rešitve (Češka) ali vrste postopka (na Hrvaškem je pravica do zdravstvenega varstva

zagotovljena v alternativnih rešitvah za pridržanje, če ima migrant odločbo o vrnitvi).

Dodatne pravice IN zaščitni ukrepi

Nekatere države članice so poročale o dodatnih storitvah, ki so na voljo državljanom tretjih držav v pridržanju in so posebej povezane s pogoji pridržanja, vključno s pravico do zunanjih obiskov, pravico do pošiljanja in prejemanja korespondence ter pravico do socialnega in psihološkega svetovanja (glejte preglednico 4).

Ocene in raziskave o vplivu pridržanja in alternativ pridržanju na temeljne pravice

Nobena od držav članic ni izvedla uradnih vrednotenj ali raziskav za oceno vpliva pridržanja in alternativ pridržanju na temeljne pravice migrantov. V Belgiji je uradna evalvacija o poti vračanja vključevala oceno vpliva pridržanja na temeljne pravice. V Belgiji, Franciji in Luksemburgu so poročila izdale nacionalne neodvisne institucije za človekove pravice. V Franciji je na primer varuh človekovih pravic opozoril na posebno slabo raven oskrbe zapornikov.

Raziskave o vplivu pridržanja zaradi migracij na temeljne pravice so izvedli nevladne organizacije in neodvisni raziskovalci v več državah članicah.²⁶² Poročila so izpostavila številne pomanjkljivosti pri dostopu do pravic v praksi med pridržanjem zaradi migracij. Poročali so o omejitvah v zvezi z dostopom do pravnih sredstev, vključno s prejemanjem informacij v jeziku, o katerem se lahko upravičeno domneva, da ga oseba razume, pridobivanjem pravnega zastopnika in prepovedjo zadrževanja v pridržanju.²⁶³

V Franciji so bile v skladu s poročilom o dejavnostih generalnega nadzornika glede prostorov za pridržanje za leto 2019 informacije o pravicah in pravnih sredstvih, ki so bile zagotovljene pridržanim osebam, nezadovoljive, uveljavljanje pravic pa se je izvajalo hitro. Na Irskem se zapori uporabljajo za pridržanje priseljencev, in čeprav lahko priporniki uporabljajo zaporniške telefone, so nevladne organizacije izrazile zaskrbljenost, ker pripornikom za priseljevanje niso na voljo kontaktni podatki pravnih zastopnikov, in

254 V pridržanju: CY, CZ, HR, HU; v alternativah pridržanju: BE, CY, CZ.

255 AT, BE, CZ, EE, FI, FR, HR, IE (prosilci za mednarodno zaščito), LU, PT, SK.

256 Na primer AT, BE, BG, CZ, DE, EE, FR, IE (pravno svetovanje in pravno zastopanje, ki ga zagotavljajo neodvisni pravni centri), HR.

257 V pridržanju: AT (po začetku pritožbenega postopka ali preiskave), BE, BG, CZ, DE, EE (uporablja se z upravno odločbo, da se lahko oseba pritoži na sodišču in izrazi svoje mnenje v sodnem postopku), EL, ES, FI, FR, HR, IE (s sodnim pregledom ali zahtevo *habeas corpus* na podlagi člena 40(4) irske ustave lahko prosilci za mednarodno zaščito izpodbijajo odločitev o pridržanju na okrožnem sodišču), LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK. V alternativah pridržanju: AT (po začetku pritožbenega postopka ali preiskave), BE, BG, CZ, EE (uporablja se z upravno odločbo, da se lahko oseba pritoži na sodišču in izrazi svoje mnenje v sodnem postopku), ES, FR, HR, IE (prek sodnega pregleda za osebe, za katere velja odločba o izgonu ali se jim zavrne dovoljenje za vstop v državo, lahko prosilci za mednarodno zaščito na okrožnem sodišču izpodbijajo naloženo alternativo pridržanju), LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SI, SK.

258 V pridržanju: CY, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, HU, IT, IE, LV, LU, NL, SI; v alternativah pridržanju: CY, CZ, DE, EE, FR, HU, HR, IT, IE, LV, LU, NL, SI.

259 CZ, DE, EE, FI, HR, HU, FR, LT, LU, LV, NL, PT, SI.

260 Nujna zdravstvena oskrba v pridržanju: BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PT, SE; zdravstvena oskrba v pridržanju: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE (zapori), IT, LT, LU, LV (osnovna zdravstvena oskrba), SE, SK.

261 Nujna zdravstvena oskrba v alternativah pridržanju: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PT, SE, SK; zdravstvena oskrba v alternativah pridržanju: BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, LU, NL.

262 BE, IE, FR, NL, SE.

263 Na primer, FR, IE.

opozorile, da se mobilni telefoni zasežejo ob sprejemu v zapor. V Franciji je generalni nadzornik za prostore za pridržanje v svojem mnenju ugotovil, da je zdravstveno varstvo, ki se zagotavlja tujcem v centrih za pridržanje, pomanjkljivo glede dostopa in zdravljenja. V več poročilih so bile poudarjene negativne posledice pridržanja na telesno in duševno zdravje pridržanih oseb, zlasti ranljivih skupin, kot so žrtve travm.²⁶⁴ Ena od raziskav na Nizozemskem se je posebej osredotočila na negativni vpliv izolacije, medtem ko je akademska raziskava na Švedskem predlagala, da pridržanje negativno vpliva na počutje migrantov zaradi težav z jezikovno podporo in neustreznim osebjem, čeprav se to ni neposredno nanašalo na kršitve človekovih pravic.

V vseh državah članicah se varstvo temeljnih pravic pri pridržanju, vključno z migracijskim pridržanjem,

spremlja in o njem poroča v okviru zdajšnjih mehanizmov za človekove pravice – predvsem v okviru rednih pregledov Odbora ZN za človekove pravice (HRC), Odbora ZN proti mučenju (CAT) in Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (CPT).²⁶⁵ Na Irskem je CPT izrazil zaskrbljenost zaradi prenatrpanosti zaporov in pridržanja migrantov v prostorih s priporniki, CPT in CAT pa sta večkrat poročala o neprimernosti zaporov za pridržanje priseljencev. V Luksemburgu je odbor CPT poudaril neustreznost storitev in dejavnosti, ki so na voljo pripornikom, in priporočil za izboljšave, na primer za nastanitev v enoposteljnih sobah in zagotovitev, da se vsi zdravniški pregledi opravljajo zunaj sobe za zaslišanje.²⁶⁶



5.3 IZBOLJŠANJE STROŠKOVNE UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA MIGRACIJ

Zadnji kazalnik obravnava stroškovno učinkovitost pridržanja in alternativ pridržanju v državah članicah.

Belgija je edina država članica, katere nacionalni organi so poskušali oceniti stroškovno učinkovitost pridržanja in alternativ pridržanju v postopku vračanja.²⁶⁷ Stroški so se nanašali na finančne in človeške vire za izvajanje pridržanja ali alternativ pridržanju, učinkovitost pa na upoštevanje migracijskih postopkov. Na podlagi analize več alternativ je bilo ugotovljeno, da je pridržanje na splošno učinkovitejše, vendar tudi dražje.²⁶⁸ V študiji je bilo ugotovljeno, da je bila skladnost z alternativami pridržanju sicer visoka, vendar so bili rezultati glede uspešnih vrnitev še vedno nizki.

Tudi neodvisna raziskava na Nizozemskem je pokazala, da je pridržanje pri zagotavljanju skladnosti s postopki za migracije kljub visokim materialnim in humanitarnim stroškom učinkovitejše od alternativ.²⁶⁹ Raziskave so pokazale, da je bila vrnitev državljanov tretjih držav verjetnejša, če so bili nameščeni v pripor kot alternative, pri tem je Nizozemsko zapustilo 33 % državljanov tretjih držav v alternativah pridržanju v primerjavi s 67 % državljanov tretjih držav v pridržanju.

Neodvisna raziskava o postopku mednarodne zaščite v Sloveniji je pokazala, da so za pridržanje in alternative pridržanju podobni stroški,²⁷⁰ saj so prosilci nastanjeni v istem zavodu v Ljubljani (Azilni dom) ali v zavodu Policije v Postojni (Center za tujce) in imajo v teh ustanovah bolj ali manj enak obseg stroškovno občutljivih pravic. Alternative pridržanju so bile povezane z višjimi stopnjami pobegov. Vendar se glede stroškovne učinkovitosti ti programi ne ocenjujejo sistematično ali redno.

264 IE, NL.

265 Nekatere nacionalne kontaktne točke EMN so poročale o ustreznih poročilih, izdanih v tem okviru: AT, FR, FI, IE, LU, SE.

266 Dvoposteljne sobe v centru za pridržanje so se uporabljale kot enoposteljne sobe. Od februarja 2021 v centru za pridržanje ni več dvoposteljnih sob.

267 Za podrobno sklicevanje glejte nacionalni prispevek nacionalne kontaktne točke EMN v Belgiji.

268 BE.

269 Za podrobno sklicevanje glejte nacionalni prispevek nacionalne kontaktne točke EMN na Nizozemskem.

270 Za podrobno sklicevanje glejte nacionalni prispevek nacionalne kontaktne točke EMN v Sloveniji.

6 SKLEPNE UGOTOVITVE

Države članice so v svojih nacionalnih zakonih o priseljivanju in/ali azilu predvidele različne alternative pridržanju. Kadar obstajajo razlogi za pridržanje, se alternativne možnosti za pridržanje uporabljajo od primera do primera in ob upoštevanju posameznih dejavnikov. V skladu s pravnimi instrumenti pravnega reda EU glede azila in migracij imajo države članice na razpolago več postopkov ocenjevanja za določitev primernosti pridržanja v postopkih mednarodne zaščite in postopkih vračanja. Vse države članice omogočajo pridržanje ali alternative pridržanju za ranljive skupine samo izjemoma. Nekatere države članice so uvedle zakonodajne spremembe za znižanje najnižje starosti za obvezno uporabo alternative pridržanju²⁷¹, druge pa so uvedle nova pravila, po katerih mladoletniki in družine z mladoletnimi otroki ne smejo biti pridržani v centrih za pridržanje.²⁷²

Čeprav dokazi kažejo, da alternative pridržanju pomenijo precej večje tveganje pobega, se vse bolj priznava dodana vrednost takih alternativ. Prvič, pogosto se izkaže, da so cenejše kot pridržanje (ki zahteva poravnavanje stroškov nastanitve in preživljanja osebe) in učinkovitejše pri zmanjševanju pritiska na nacionalne sisteme pridržanja.²⁷³ Drugič, alternative pridržanju so za posameznika manj vsiljive, zmanjšujejo poseganje v temeljne pravice in zagotavljajo večjo svobodo gibanja.²⁷⁴ Od leta 2015 je več držav članic v okviru svojih postopkov mednarodne zaščite in vračanja dejansko uvedlo pravne spremembe za razširitev vrst alternativ pridržanju²⁷⁵ ali dajanje prednosti alternativnim ukrepom pred pridržanjem.²⁷⁶

Najpogosteje uporabljene alternative pridržanju so: obveznost poročanja, obveznost prebivanja na določenem kraju, obveznost izročitve potnega lista ali osebne dokumenta, obveznost sporočanja naslova in izpustitev ob plačilu varščine. Vendar v praksi države članice ne uporabljajo nujno vseh razpoložljivih

možnosti. Obveznost prebivanja na določenem kraju, na primer, obstaja v nacionalni zakonodaji 21 držav članic,²⁷⁷ vendar se uporablja le v 17 državah članicah.²⁷⁸

Večina držav članic je poročala o izzivih pri izvajanju in uporabi alternativnih oblik odvzema prostosti. Ti izzivi se razlikujejo glede na vrsto alternative, vendar je mogoče ugotoviti nekatere koristne vzorce:

- Nekatere alternative pridržanju pomenijo veliko upravno breme za osebe. To velja za obveznosti poročanja in zahteve glede prebivališča, ki zahtevajo stalno razpoložljivost osebja, tudi ob koncih tedna.²⁷⁹
- Drugi praktični izzivi, povezani z nekaterimi alternativami, izhajajo iz omejenih finančnih sredstev zadevnih državljanov tretjih držav. To velja za obveznosti poročanja, zahteve glede prebivališča, izpustitev ob plačilu varščine in zahtevo, da se organom sporoči naslov. Državljeni tretjih držav z omejenimi finančnimi sredstvi si na primer težko privoščijo zasebno nastanitev, kar v praksi pomeni, da ne morejo izkoristiti teh alternativ.²⁸⁰
- Druge alternative pridržanju, kot je obveznost izročitve potnega lista, potne listine ali osebne dokumenta, ni mogoče uporabiti, če ti dokumenti niso na voljo. To velja, na primer, kadar državljani tretjih držav nimajo dokumentov ali kadar obstaja sum, da so bile potne listine pridobljene z goljufijo, prirejene ali ponarejene.²⁸¹
- Omejena razpoložljivost mest v centrih je izziv, kadar se za alternativo pridržanju zahteva, da posamezniki prebivajo v določenem centru. To lahko pomeni, da je treba namesto tega pridržati državljane tretjih držav, zlasti kadar ni drugih možnosti.²⁸²

271 AT (skladno z zakonodajo EU).

272 BE.

273 AT, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IE, NL, PL, SK.

274 AT, BE, DE, EE, EL, FI, FR, IE, LV, NL.

275 CY, CZ, EE, FI, LT, LU.

276 BG, FI, FR, NL, PL.

277 AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, MT, NL, PL, PT, SI.

278 AT, BE, CZ, DE, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PT, SI.

279 Na primer AT, CY, CZ, EL.

280 CZ, IE, LT, LU, LV, SK.

281 FI, IT, MT, NL, PL.

282 CY, DE, EL, FR, MT.

Raziskava je poudarila omejene podatke, ki so na voljo v državah članicah za merjenje vpliva pridržanja in zlasti alternativ pridržanju na učinkovitost postopkov mednarodne zaščite in vračanja v državah članicah. Zdašnji podatki pogosto temeljijo na majhnih vzorcih in so zbrani iz virov, ki jih ni mogoče zlahka primerjati. Podatki, zbrani za namene te študije, nakazujejo, da:

- V postopku mednarodne zaščite podatki, ki jih je predložilo pet držav članic, kažejo, da je vpliv pridržanja na znižanje stopnje pobegov večji, medtem ko so alternative pridržanju pogosteje povezane s krajšimi postopki določanja statusa in višjo stopnjo pritožb.²⁸³
- Pri postopku vračanja dokazi iz treh držav članic kažejo, da so lahko postopki vračanja učinkovitejši pri uporabi pridržanja v primerjavi z alternativnimi ukrepi.²⁸⁴
- Vse države članice zagotavljajo enako raven zaščite temeljnih pravic v zvezi z odvzemom prostosti in razpoložljivimi alternativami. Vendar pa se nekatere storitve nacionalne oblasti zagotavljajo le pridržanim osebam, zlasti dostop do pravne pomoči.²⁸⁵ Države članice večinoma zagotavljajo pravico do nujnega zdravstvenega varstva, pri tem ni velikih razlik med pridržanjem in alternativami pridržanju.²⁸⁶ Na splošno pa obstaja splošno pomanjkanje dokazov o različnih vplivih pridržanja in alternativ na človekove pravice.
- Na podlagi dokazov iz dveh držav članic²⁸⁷ je namestitev ljudi v alternativo pridržanju cenejša – finančno ter z vidika vpliva na blaginjo in človekove pravice – kot namestitev v center za pridržanje in nekoliko manj učinkovita pri zagotavljanju skladnosti z migracijskim postopkom.

283 BG, HR, LU, LV, SI.

284 BG, LV, SL.

285 DE, FR, EL, IT.

286 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK.

287 BE, NL.

PRILOGA: RAZPOLOŽLJIVI NACIONALNI PODATKI O TOKOVIH PROSILCEV ZA AZIL IN POVRATNIKOV V PRIDRŽANJU IN ALTERNATIVAH PRIDRŽANJU

Preglednica A2.1: Statistični podatki o številu prosilcev za azil, ki so med postopkom mednarodne zaščite pobegnili iz pridržanja in iz alternativ pridržanju (vprašanje 13)

	Število oseb v postopku mednarodne zaščite (vključno z Dublinom)		Število pobeglih prosilcev	
	Pridržanje (absolutna številka)	Alternative pridržanju (skupaj)	Pridržanje (absolutna številka)	Alternative pridržanju (skupaj)
BG	2017: 37 2018: 11 2019: 33	2017: 117 2018: 159 2019: 161	N. p.	N. p.
EE	2017: 28 2018: 53 2019: 19	N. p.	2017: 0 2018: 0 2019:	N. p.
HR	2017: 134 2018: 13 2019: 48	2017: 16 2018: 6 2019: 3	N. p.	N. p.
LU ²⁸⁸	2017: 211 2018: 105 2019: 59	2017: 605 2018: 571 2019: 423	2017: 0 2018: 0 2019: 0	2017: 449 2018: 367 2019: 285
LV	2017: 71 2018: 37 2019: 42	2017: 2 2018: 1 2019: 7	2017: 2 2018: 0 2019: 0	2017: 1 2018: 1 2019: 6
SI	2017: 48 2018: 123 2019: 22	2017: 2 2018: 0 2019: 0	N. p.	N. p.

Preglednica A2.2: Statistični podatki o povprečnem času, potrebnem za določitev statusa prosilcev za mednarodno zaščito (vprašanje 14)

	Povprečno trajanje ugotavljanja statusa prosilca za mednarodno zaščito* (absolutne številke)		Število izpodbijanih odločb in število odločb, s katerimi je bila prvotna odločba razveljavljena* (absolutne številke)	
	Pridržanje	Alternative pridržanju	Pridržanje	Alternative pridržanju
LV	2017: 93 dni 2018: 150 dni 2019: 120 dni	2017: 106 dni 2018: 120 dni 2019: 50 dni	2017: 20 pritožb/2 zavrnjeni odločbi 2018: 12 pritožb/0 2019: 18 pritožb/1 zavrnjena odločba	2017: 2 pritožbi/0 2018: 0/ 0 2019: 2 pritožb/2 odobreni prošnji

288 Podatki o alternativah pridržanju se nanašajo samo na pridržanje na domu v SHUK za prosilce, ki bodo verjetno premeščeni v drugo državo članico v skladu z Dublinsko uredbo III. Za druge nadomestne oblike pridržanja ni na voljo podatkov, ker se uporabljajo zelo redko.

Preglednica A2.3: Število nezakonitih migrantov, vključno z neuspešnimi prosilci za azil, ki so med postopkom vračanja pobegnili iz pridržanja in iz alternativ pridržanju (vprašanje 15)

	Št. nezakonitih migrantov (vključno s predhodno odstranitvijo) v postopkih vračanja (absolutne številke)		Št. pobeglih pred izvedbo odstranitve (absolutne številke)	
	Pridržanje	Alternative pridržanju	Pridržanje	Alternative pridržanju
BG	2017: 3735 2018: 1404 2019: 1365	2017: 16 2018: 43 2019: 53	N. p.	2017: 5 2018: 5 2019: 1
BE	N. p.	N. p.	N. p.	N. p.
EE	2017: 0 2018: 0 2019: 0	2017: 0 2018: 0 2019: 0	N. p.	N. p.
FR	2017: 43391 2018: 39407 2019: 50486	2017: 8781 2018: 18302 2019: 17390 (skupno) (vključujoč hišni pripor)	2017: 74 2018: 65 2019: 58	2017: N. p. 2018: N. p. 2019: 192
LU	2017: 282 2018: 271 2019: 305	N. p.	2017: 1 2018: 6 2019: 0	N. p.
LV	2017: 0 2018: 0 2019: 1	2017: 2 2018: 4 2019: 2	2017: 0 2018: 0 2019: 0	2017: 2 2018: 1 2019: 0
NL	2015: 1750 2016: 2140 2017: 2750 2018: 2990 2019: 3240 2020: 1910	2015: 450 ²⁸⁹ 2016: 2890 2017: 1410 2018: 1120 2019: 990 2020: 680	2017: 720 2018: 740 2019: 770 2020: 680	2017: 890 ²⁹⁰ 2018: 590 2019: 440 2020: 380
SI	2017: 236 2018: 1177 2019: 1400	2017: 5 2018: 2 2019: 3	2017: 4 2018: 25 2019: 10	2017: 4 2018: 1 2019: 3

289 NL: podatki o alternativah se nanašajo na lokacijo z omejitvijo svobode. Poleg tega je bil med letoma 2016 in 2020 20-krat vložen finančni depozit.

290 NL: podatki o alternativah se nanašajo na lokacijo z omejitvijo svobode. Podatki za druge alternative pridržanju niso na voljo.

Delež prostovoljnih odhodov in uspešnost pri številu odhodov med osebami, ki so v pridržanju in alternativah pridržanju (vprašanje 16)

	Povprečni čas od pridržanosti nezakonitega migranta do izdaje odločbe o vrnitvi (absolutna številka)		Povprečni čas trajanja od izdaje odločbe o vrnitvi do izvedbe vrnitve (absolutna številka)		Število prostovoljnih odhodov (osebe, ki se prostovoljno vrnejo) (absolutne številke)		Število izvršenih prisilnih odhodov (absolutna številka)	
	Pridržanje	Alternative pridržanju	Pridržanje	Alternative pridržanju	Pridržanje	Alternative pridržanju	Pridržanje	Alternative pridržanju
BE	N. p.	N. p.	N. p.	N. p.	2017: 26 2018: 39 2019: 19	2017: 4033 2018: 3126 2019: 2552 ²⁹¹	2017: 5741 2018: 4981 2019: 4988	N. p.
BG	N. p.	N. p.	N. p.	N. p.	2017: 1205 2018: 378 2019: 174	2017: 3 2018: 6 2019: 1	2017: 484 2018: 164 2019: 256	2017: 0 2018: 1 2019: 0
EE	2017: 1 2018: 1 2019: 1	N. p.	2017: 27 2018: 21 2019: 14	N. p.	N. p.	2017: 515 2018: 686 2019: 949	2017: 150 2018: 152 2019: 237	N. p.
EL	N. p.	N. p.	N. p.	N. p.	2017: 5567 2018: 4968 2019: 3854	N. p.	2017: 142 2018: 86 2019: 122	N. p.
LU	N. p.	N. p.	2017: 40,5 2018: 35,5 2019: 42	N. p.	2017: 1 2018: 8 2019: 4	N. p.	2017: 142	N. p.
LV	2017: 10 2018: 13 2019: 12	2017: 2 2018: 51 2019: 38	2017: 12 2018: 9 2019: 21	2017: 57 2018: 16 2019: 9	2017: 24 2018: 17 2019: 18	2017: 14 2018: 17 2019: 4	2017: 174 2018: 88 2019: 69	2017: 1 2018: 4 2019: 0
FI	N. p.	N. p.	N. p.	N. p.	2017: 16 ²⁹² 2018: 32 2019: 16	N. p.	N. p.	N. p.
FR	N. p.	N. p.	N. p.	N. p.	2017: 3734 2018: 4758 2019: 2512	2019: 2526	2017: 9836 2018: 11292 2019: 13562	2019: 32
NL	N. p.	N. p.	N. p.	N. p.	2017: 140 2018: 380 2019: 530 2020: 340	2017: 440 ²⁹³ 2018: 280 2019: 410 2020: 220	2017: 1680 2018: 1640 2019: 1710 2020: 900	N. p.
SI	N. p.	N. p.	2017: 39,2 2018: 32,9 2019: 20	2017: 66 2018: 590 2019: 0	2017: 7 2018: 4 2019: 2	N. p.	2017: 8 2018: 5 2019: 13	2017: 0 2018: 1 2019: 0
SK	N. p.	N. p.	N. p.	N. p.	2017: 21 2018: 30 2019: 25	N. p.	2017: 91 2018: 104 2019: 66	N. p.

291 BE: Podatki se ne nanašajo izključno na državljane tretjih držav. Število prostovoljnih vrnitev v okviru alternativ pridržanju se nanaša na tiste, ki niso pridržani, in zajema prostovoljne vrnitve na splošno. Število prostovoljno vrnjenih oseb v pridržanju se nanaša izključno na državljane tretjih držav.

292 FI: podatek za leto 2017 vključuje prostovoljna vračanja samo iz enega od dveh centrov za pridržanje. Podatki iz drugega centra za pridržanje niso bili na voljo. Zato ta podatek ni primerljiv s številkami za leti 2018 in 2019.



Ohranjanje stika z EMN

Spletna stran EMN: www.ec.europa.eu/emn

Stran LinkedIn EMN: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/> EMN

EMN Twitter: <https://twitter.com/EMNMigration>

Nacionalne kontaktne točke EMN

Avstrija: www.emn.at/en/

Belgija: www.emnbelgium.be

Bolgarija: www.emn-bg.com

Hrvaška: <https://emn.gov.hr/>

Ciper: www.moi.gov.cy/moi/crmd/emnncpc.nsf/home/home?opendocument

Češka: www.emncz.eu

Danska: www.justitsministeriet.dk/

Estonija: www.emn.ee/

Finska: www.emn.fi/in_english

Francija: [www.immigration.interieur.gouv.fr/ Europe-et-International/Le-reseau-europ- een-des-migrations-REM3/Le-reseau-europ- een-des-migrations-REM2](http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europ- een-des-migrations-REM3/Le-reseau-europ- een-des-migrations-REM2)

Nemčija: <https://www.bamf.de/EN/Themen/ EMN/ emn-node.html>

Grčija:

Grčija <http://emn.immigration.gov.gr/en/>

Madžarska: www.emnhungary.hu/en

Irska: www.emn.ie/

Italija: www.emnitalyncp.it/

Latvija: www.emn.lv/en/home/

Litva: www.emn.lt/en/

Luksemburg: <https://emnluxembourg.uni.lu/>

Malta: <https://emn.gov.mt/>

Nizozemska: <https://www.emnnetherlands.nl/>

Poljska: <https://www.gov.pl/web/europejs- ka-siec- migracyjna>

Portugalska: <https://rem.sef.pt/>

Romunija: <https://www.mai.gov.ro/>

Slovaška republika: <https://emn.sk/en/>

Slovenija: <https://emm.si/en/>

Španija: <https://extranjeros.inclusion.gob.es/emn- Spain/>

Švedska: <http://www.emnsweden.se/>

Norveška: <https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-net- work---norway>

Gruzija: https://migration.commission.ge/index.php?article_id=1&clang=1

Republika Moldavija: <http://bma.gov.md/en>